

## Politische Transformation in Osteuropa: Beiträge für die 6. Brühler Tagung

Fischer, Sabine (Ed.); Pleines, Heiko (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzband / conference proceedings

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fischer, S., & Pleines, H. (Hrsg.). (1999). *Politische Transformation in Osteuropa: Beiträge für die 6. Brühler Tagung* (Sonderveröffentlichung / BIOst). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49315>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>

E-mail: [administration@biost.de](mailto:administration@biost.de)

## Inhalt

Seite

Geleitwort.....	5
<b>DEFEKTE DEMOKRATIEN.....</b>	<b>6</b>
Claudia Eicher.....	6
Der Fall Albanien – Prinzip Hoffnung? Zur Untersuchung defekter Demokratien.....	6
Astrid Lorenz.....	12
In der Achterbahn zur Demokratie? Der politische Systemwandel in Belarus seit 1991.....	12
Natalie Kuchinka-Lancava.....	16
Die Rolle des georgischen Parlaments im post-sowjetischen Transformationsprozeß.....	16
Tetyana Lutsyk.....	19
Einflußmöglichkeiten der Bevölkerung auf die Reformpolitik in der Ukraine.....	19
Jung-Han Bae.....	24
Die russischen "Demokraten" als demokratische Gegenelite?.....	24
<b>TRANSFORMATION VON RECHTSSYSTEMEN.....</b>	<b>28</b>
Christian Boulanger.....	28
Postleninistische Rechtstransformation: Rechtsimport versus Rechtskultur.....	28
Harald Christian Scheu.....	32
Der Rat für Menschenrechte in der Tschechischen Republik.....	32
Christian Schaich.....	36
Die Stellung der Regierung der Russischen Föderation – unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes "Über die Regierung der Russischen Föderation" und seiner Entstehung.....	36
<b>POLITISCHE AKTIVITÄTEN VON FRAUEN.....</b>	<b>40</b>
Rita Dittrich.....	40
Passivität oder Teilnahme? Russische Frauen im politischen Raum.....	40
Eva Maria Hinterhuber.....	45

Zum sozialen Engagement von Frauen in Rußlands Nichtregierungsorganisationen. Kurzdarstellung eines Dissertationsprojekts.....	45
Gesine Fuchs.....	49
"Frauen sind auch Menschen" – Möglichkeiten und Grenzen des Framings für polnische Frauenorganisationen.....	49
<b>FÖDERALISMUS IN RUSSLAND.....</b>	<b>53</b>
Margarete Klein.....	53
Der rußländische Föderationsrat.....	53
Christin Antje Müller.....	58
Reform der Russischen Föderation von innen?.....	58
Géraldine Bertrand.....	62
St. Petersburg, Stadt von föderaler Bedeutung.....	62
<b>NATIONALSTAAT ODER VIELVÖLKERSTAAT?.....</b>	<b>66</b>
Jana Bürgers.....	66
Kosakenmythos und Nationsbildung in der spät- und postsowjetischen Ukraine.....	66
Wilfried Jilge.....	71
Staatssymbolik, Geschichtsbilder und nationale Identität in der Ukraine seit 1991.....	71
Franz Preißler.....	75
Rußland und die Frage der russischen Minderheiten: Bestimmungsfaktoren russischen Außenverhaltens in einem Problemfeld postsowjetischer Politik.....	75
<b>DIE LOKALE DIMENSION DER TRANSFORMATION.....</b>	<b>80</b>
Monika Schulze.....	80
Der Einfluß der politischen Transformation auf die Städteentwicklung in Rußland.....	80
Karin Urich.....	86
Die Transformationsprozesse auf kommunaler Ebene während des Umbruchs 1989/90 in der DDR – vorgestellt am Beispiel der Stadt Dresden.....	86
<b>DIE VERKNÜPFUNG VON INNEN- UND AUSSENPOLITIK.....</b>	<b>90</b>
Bernd Schürmann.....	90
Estlands Beitritt zur Europäischen Union – Elitenprojekt ohne Rückhalt in der Bevölkerung?.....	90

**ALPHABETISCHES VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN.....94**

24. November 1999

Redaktion: Sabine Fischer/Heiko Pleines

### *Geleitwort*

Seit 1996 veranstalten das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien und das Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für politische Bildung gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde Tagungen für junge Osteuropa-Experten. Diese Veranstaltungen sollen Nachwuchswissenschaftlern aller Fachgebiete, die sich in ihren Arbeiten mit den aktuellen Entwicklungen in Osteuropa auseinandersetzen, ein Forum bieten, ihre Ideen und ihre Forschungsansätze vorzustellen und offen zu diskutieren.

Es ergibt sich aus dem Gegenstand, daß der Schwerpunkt aller Tagungen auf der Auseinandersetzung mit der post-sozialistischen Transformation der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme in Ost- und Ostmitteleuropa liegt. Hier hat sich ein breites Arbeitsfeld geöffnet, das weit über den Rahmen der traditionellen Osteuropaforschung hinausgeht. Das Fach hat sich grundlegend verändert, und genau dies zweigen auch die Projekte, die auf den Tagungen vorgestellt worden sind. Die Vielfalt von Fragestellungen, Forschungsansätzen und Methoden ist ein ermutigendes Zeichen für die weitere Entwicklung der deutschen Osteuropaforschung.

Es gilt auch festzuhalten, daß wir derzeit über eine große Zahl junger hochqualifizierter Wissenschaftler verfügen, die sich intensiv mit den wirtschaftlichen und politischen Prozessen in dieser Region befassen. Aufgrund der Öffnung der osteuropäischen Gesellschaften seit Mitte der 80er Jahre einerseits und des wachsenden Interesses der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Region Osteuropa andererseits hat diese Generation für ihre Ausbildung fachlich, methodisch und sprachlich weit bessere Voraussetzungen vorgefunden, als dies bei früheren Expertengenerationen der Fall war. Es ist eine Chance für Wirtschaft, Politik und auch für die etablierte Wissenschaft, dieses Potential an wissenschaftlichen Nachwuchskräften sinnvoll zu nutzen.

Wir wünschen den Teilnehmern der 6. Brühler Tagung ebenso fruchtbare Diskussionen wie bisher und hoffen, daß der vorliegende Band dazu beiträgt, den Erfahrungsaustausch auch über den engeren Kreis der unmittelbar Beteiligten hinaus zu fördern.

Prof. Dr. Wolfgang Eichwede  
(Deutsche Gesellschaft  
für Osteuropakunde)

Dr. Horst Müller  
(Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale  
für politische Bildung)

Prof. Dr. Heinrich Vogel  
(Bundesinstitut für ostwissenschaftliche  
und internationale Studien)

## Defekte Demokratien

*Claudia Eicher*

### *Der Fall Albanien – Prinzip Hoffnung? Zur Untersuchung defekter Demokratien*

Nachdem Albanien lange Zeit als postkommunistischer Erfolgsfall gehandelt worden war, machte sich nach Beginn der schweren Unruhen Anfang 1997 im Westen eine gewisse Hoffnungslosigkeit breit. Albanien versank im Chaos. Nur dank der Hilfe des Westens konnten die Parlamentswahlen 1997 überhaupt abgehalten werden. Und dabei gehörte Albanien eigentlich der dritten Huntingtonschen Welle der Demokratie an, die noch zu Beginn der 90er Jahre einen Triumphzug der liberalen, rechtsstaatlich-konstitutionellen Demokratie westlichen Zuschnitts zu versprechen schien. Konsolidierungen blieben indes gerade in Osteuropa in vielen Fällen aus. Vielmehr entstand ein neuer Regimetyp – die defekte Demokratie (DD).

Bislang verlief die Diskussion über Konsolidierungsprobleme auf einem relativ niedrigen theoretischen Niveau. Ein Forschungsprojekt an der Universität Heidelberg<sup>1</sup> hat es sich zur Aufgabe gesetzt, diesem Defizit abzuhelpfen und genauere Kriterien für eine Einordnung und Beurteilung von DD zu entwickeln.

*Fünf Teilregime zur Bestimmung defekter Demokratien:  
das Modell der embedded democracy<sup>2</sup>*

Defekte Demokratien<sup>3</sup> lassen sich über das Modell der embedded democracy (ED) operationalisieren. Dabei geht das Modell der ED über minimalistische Demokratiedefinitionen hinaus, indem es auch die Dimension der Rechtsstaatlichkeit berücksichtigt. Im Rahmen der ED lassen sich fünf verschiedene Teilregime unterscheiden, die sich wechselseitig beeinflussen (s. Abb.).

Im Kern befindet sich:

1. Teilregime A (Wahlregime), das den Zugang zu den zentralen Herrschaftspositionen durch Wahlen regelt und prinzipiell offen sein sollte.
2. Teilregime B (politische Freiheiten) ergänzt A, da es jene politischen Freiheitsrechte enthält, die ein demokratisches Wahlregime erst wirkungsvoll werden lassen (Meinungs-, Presse-, Informations- und Assoziationsfreiheit).

A und B lassen sich als Dimension der vertikalen Kontrolle verstehen.

3. Teilregime C (effektive Herrschaftsgewalt) umfaßt die Dimension der Agendakontrolle und beinhaltet, daß außerkonstitutionelle Akteure, die demokratischer Verantwortlichkeit nicht unterworfen sind, keine Verfügungsgewalt über bestimmte Politikbereiche ausüben dürfen.

<sup>1</sup> Leitung: Prof. Wolfgang Merkel, Prof. Hans-Jürgen Puhle. Untersuchte Regionen: Osteuropa (Albanien, Slowakei, Rußland: C. Eicher), Lateinamerika (Argentinien, Mexiko, Peru: Peter Thiery), Südostasien (Philippinen, Taiwan, Thailand: Aurel Croissant).

<sup>2</sup> Indem die Funktionslogik eines Teilregimes durch die Einbettung in ein Gesamtgeflecht institutioneller Teilregime in bestimmte Bahnen gelenkt wird, wird die Demokratie erst funktionsfähig.

<sup>3</sup> Vgl. Wolfgang Merkel, Defective Democracies, Estudio/Working Paper 1999/132, March 1999; ders., Defekte Demokratien, in: hrsg. von ders./Andreas Busch, Demokratie in Ost und West: für Klaus von Beyme, Frankfurt 1999, S. 361-381; ders./Aurel Croissant, Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2000 [im Erscheinen].

---

A-C verkörpern die notwendigen Bestandteile einer prozedural-minimalen Konzeption von Demokratie. Die Dimension des liberalen Konstitutionalismus wird über D und E eingebracht:

4. Während Teilregime D die Gewaltenteilung bzw. horizontale Verantwortlichkeit, d.h. die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns mit Hilfe horizontaler Kontrollinstrumente enthält,
5. umfaßt Teilregime E als eigentlicher Kern liberaler Rechtsstaatlichkeit die bürgerlichen Rechte (individuelle Schutzrechte gegen staatliche und private Akteure, Recht auf (gleichen) Zugang zum Recht und Gleichbehandlung vor dem Gesetz, Minderheitenrechte), die als grundsätzliche inhaltliche Barrieren gegen den Herrschaftsanspruch des Staates errichtet werden.

Ergänzt werden diese fünf Teilregime durch zwei Funktionsbedingungen, die zwar so minimalistisch wie möglich konzipiert werden sollten, gleichzeitig jedoch quasi die Grundvoraussetzung für eine Konsolidierung darstellen: Zunächst einmal wird ein nach innen wie nach außen souveräner und handlungsfähiger Staat benötigt. Wo kein Staat besteht bzw. wo ein Staat keine Handlungsautonomie besitzt, kann keine Demokratie entstehen (stateness-Problem).<sup>4</sup> Darüber hinaus müssen jedoch auch gewisse soziale und ökonomische Grundvoraussetzungen gegeben sein. Diese sind: ein marktorientiertes, vom politischen System nicht vollständig kontrolliertes Wirtschaftssystem, ein für den Großteil der Bürger gesichertes physisches Existenzminimum sowie ein Mindestmaß an Säkularität in der Gesellschaft. Nur wenn diese zwei Funktionsbedingungen gegeben sind, kann ein politisches System, das die oben angeführten Teilregime als rules in use errichtet hat, als liberale, rechtsstaatliche Demokratie bezeichnet werden.

Eine DD liegt hingegen dann vor, wenn zwar ein in den Grundzügen effektives Wahlregime zur Regelung des Herrschaftszuganges vorhanden ist, die im Rahmen des Konzeptes der ED genannten institutionellen Minima jedoch unterschritten bzw. partiell beschädigt sind und so die Funktionslogik eines oder mehrerer der Teilregime signifikant gestört ist. DD sind politische Regime, in denen die wechselseitige Einbettung der fünf Teilregime verzerrt ist. Die betreffenden politischen Systeme werden so in die Grauzone zwischen demokratischen und autoritären Systemen manövriert, ohne jedoch einer autoritären Regimelogik zu folgen.

Den oben erwähnten drei Dimensionen der ED lassen sich drei Subtypen defekter Demokratie zuordnen. Bei Defekten im Bereich der Dimension der vertikalen Legitimation und Herrschaftskontrolle ergibt sich der Typus der exklusiven Demokratie, bei Defekten im Bereich der Dimension der Agendakontrolle die Domänendemokratie und bei Defekten im Bereich der Dimension des liberalen Verfassungs- und Rechtsstaates die illiberale Demokratie.

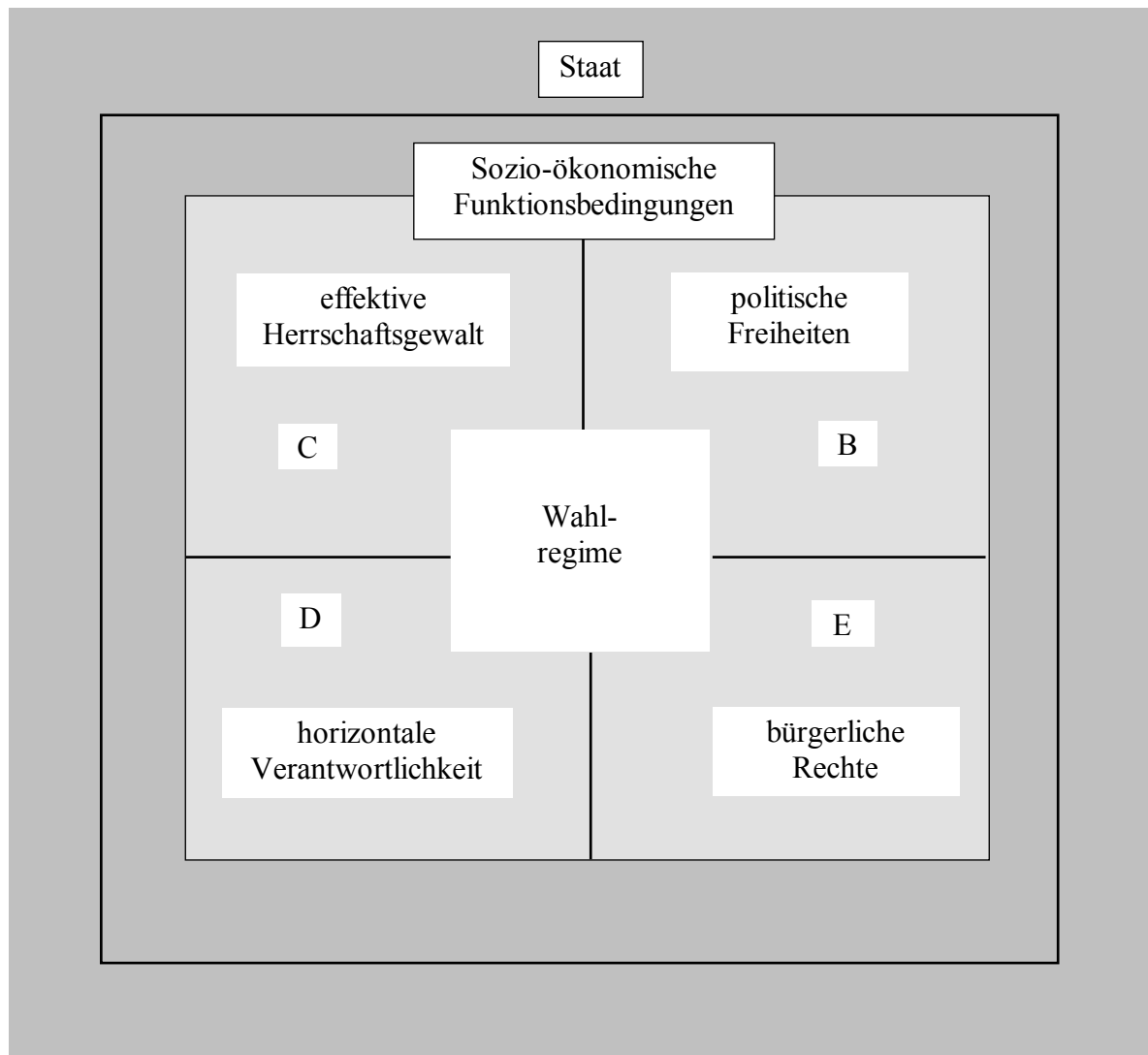
Abbildung 1:

### Embedded Democracy

---

<sup>4</sup> Vgl. Juan J. Linz/Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore 1996, S. 26 und 28.





Quelle: Forschungsprojekt DD, Heidelberg 1999 (unveröffentlichtes Manuskript)

### *Der Fall Albanien – Überblick über die Defekte*

#### Wahlregime

Nachdem die Parlamentswahlen im Juni 1997 noch relativ turbulent verlaufen waren, erhielten die Lokalwahlen sowie das Verfassungsreferendum von 1998 weitgehend positive Noten. Problematisch erscheint nach wie vor jedoch die Art der Wählerregistrierung. Fehlerhafte und veraltete Wahlregister führen zu einer Einschränkung des faktischen Wahlrechts aufgrund administrativer Mängel.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Interview mit Daan Everts (Head of Mission der OSZE-Präsenz in Albanien) in Tiranë, 9.6.1999.

---

## Politische Rechte

Das eigentliche Problem ist weniger ein Defizit an Freiheit als ein Übermaß an Freiheit und das sich dadurch ergebende Kontrollvakuum. Im September 1997 wurde ein neues Pressegesetz verabschiedet, das die Pressefreiheit gesetzlich verankerte. Private Radio- und Fernsehstationen sind inzwischen zahlreich vorhanden. Auch das Staatsfernsehen kann nunmehr nicht mehr als alleiniges Sprachrohr der Regierung angesehen werden. Problematisch bleibt indes nach wie vor der geringe professionelle Standard der Journalisten, die im Kampf um die schwindende Leserschaft verstärkt auf schlecht recherchierten Sensationsjournalismus zurückgreifen.<sup>6</sup> Im Bereich der Assoziations- und Versammlungsfreiheit gibt es kaum noch Defizite. Selbst Demonstrationen der Oppositionspartei DP finden ungehindert statt.<sup>7</sup>

## Effektive Herrschaftsgewalt

Die Dimension der Agendakontrolle läßt sich über reserved domains<sup>8</sup> bzw. tutelary powers<sup>9</sup> erfassen. Weder das eine noch das andere ist in Albanien vorhanden. Die effektive Herrschaftsgewalt der Regierung wird aber durch die teilweise ungesicherte Staatlichkeit v.a. im Norden geschmälert. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um organisierte Prozesse einzelner Machtcliquen. Vielmehr sind die Kontrollverluste in erster Linie das Ergebnis einer nach wie vor endemisch ausgeprägten Korruption. So befinden sich einige nördliche Polizeiposten, die lukrative Beziehungen zu örtlichen Banden pflegen, nicht mehr unter der direkten Kontrolle Tiranës. Der Aspekt der Staatlichkeit muß vorerst gleichwohl noch als ungeklärte Forschungsfrage betrachtet werden. Im Bereich des Militärs gibt es derartige Probleme hingegen nicht. Die zivile Kontrolle ist weitgehend durchgesetzt. Das Militär konzentriert sich auf eine Einbindung in westliche Bündnisstrukturen und bemüht sich um größere Transparenz.<sup>10</sup>

Politisch bindende Entscheidungen werden zwar durch demokratisch direkt oder indirekt legitimierte Repräsentanten getroffen, gelegentlich kommt es jedoch insbesondere im Bereich der Justiz zu zweifelhaften Entlassungen, die in der Regel politisch motiviert sind.<sup>11</sup> Die durch diese Praxis punktuell eingeschränkten Kompetenzen einzelner Richter müssen als Defekt beurteilt werden, der sich auch auf die Unabhängigkeit der Justiz negativ auswirkt.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Interview mit Genc Ruli (Chef des Albania Media Institute) in Tiranë, 15.6.1999 und U.S. Department of State, Albania Country Report on Human Rights Practices for 1998, in: <http://www.hri.org/docs/USSD-Rights/1998/Albania.html> und 1999 IHF Annual Report: Albania, in: <http://listserv.acsu.buffalo.edu/archives/Albanews.html> (June 1999, week 3, Nr. 250).

<sup>7</sup> Interview mit Tritan Shehu (führender DP-Politiker) in Tiranë, 8.6.1999.

<sup>8</sup> Politikbereiche, über welche die Regierung keine ausreichende Entscheidungsbefugnis besitzt.

<sup>9</sup> Demokratisch nicht legitimierte Vetomächte, die sich der Regierungsautorität ganz oder teilweise entziehen.

<sup>10</sup> Interview mit Ilir Boçka (Vizeverteidigungsminister) in Tiranë, 15.6.1999 und mit Oberst Josef Gerner (deutscher Militärberater am MoD) in Tiranë, 15.6.1999.

<sup>11</sup> Für Schlagzeilen sorgte die verfassungsrechtlich nicht abgesicherte Entlassung des Verfassungsgerichtsvorsitzenden Rustem Gjata am 14. März 1998 sowie kurz danach die ebenfalls umstrittene Entlassung des Vorsitzenden des Städtischen Gerichtshofes von Tiranë, Qazim Gjonaj.

<sup>12</sup> Vgl. Daan Huisinga, Consolidation of Democracy and the Rule of Law in Albania: OSCE Assistance Efforts, in: Helsinki Monitor, 4/1998, S. 18-29, hier: S. 27.

### Horizontale Verantwortlichkeit

Trotz gewisser Abstriche im Bereich der Justiz ist die Gewaltenteilung weitgehend durchgesetzt. Entscheidungen des Verfassungsgerichts werden akzeptiert. Die Unabhängigkeit der Justiz ist überwiegend gewährleistet. Die positive Bilanz endet jedoch bereits hier. Eine demokratische Rechtskultur ist kaum vorhanden. Im Verbund mit der ausufernden Korruption gerade in der Justiz und Defiziten im Bereich der öffentlichen Ordnung ergibt sich hier ein schwerwiegender Defekt. Inzwischen wurden erste Anstrengungen zu einer Anhebung der Qualität der juristischen Ausbildung unternommen.<sup>13</sup>

Gute Noten von internationalen Parlamentsbeobachtern erhält indes das Parlament. Als ebenfalls positiv erweist sich, daß sich der jetzige Präsident Rexhep Meidani deutlich zurücknimmt und sich allein auf seine verfassungsmäßigen Rechte beschränkt.<sup>14</sup>

### Bürgerliche Rechte

Das de facto mangelhafte Rechtssystem wirkt sich auch auf das Teilregime E aus. Während es bei den Minderheitenrechten oder der Religionsfreiheit nahezu keine Probleme gibt, werden die Rechte von Untersuchungshäftlingen immer wieder verletzt. Grund hierfür ist v.a. der miserable Ausbildungsstandard der chronisch unterbezahlten Polizei. Inzwischen bietet die westliche Polizeimission MAPE Kurse zum Thema Menschenrechte an. Solange sich Recht und Ordnung jedoch auch weiterhin in einem katastrophalen Zustand befinden, wird es immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen kommen.<sup>15</sup>

### Fazit

Die Untersuchung der albanischen Demokratie unter dem Gesichtspunkt der ED zeigt, daß Albanien überwiegend dem Typus der illiberalen Demokratie zuzuordnen ist. Ein erster Überblick über die Defekte in den Teilregimen zeigt, daß sich insbesondere im Teilregime D, aber auch im Teilregime E die größten Defekte befinden. Hingegen können B und C als weitgehend demokratisch bezeichnet werden. Im Wahlregime bleiben nach wie vor Defekte bestehen, gleichwohl rechtfertigen sie nicht die Einordnung Albaniens unter die autoritären Regime. Insgesamt konzentrieren sich die Defekte auf die rechtsstaatlich-konstitutionelle Dimension. Als ebenfalls problematisch erweist sich die vorerst noch ungeklärte stateness-Frage. Es ist zu erwarten, daß sich dieser Aspekt negativ auf die Konsolidierung einer rechtsstaatlichen Demokratie auswirken wird.

Die Defektursachen sind insbesondere in der wenig demokratiefreundlichen politischen Kultur sowie in dem nach wie vor problematischen Verhältnis der Albaner zu ihrem Staat zu suchen. Ein hohes Korruptionsniveau, Machtmißbrauch, zivilgesellschaftliche Defizite, ein geringes Demokratieverständnis der politischen Eliten und große Probleme bei der Durchsetzung von Recht und öffentlicher Ordnung sind die logische Folge.<sup>16</sup> Die Konsolidierung der albanischen De-

<sup>13</sup> Interview mit Ilir Meta (Vizepremier) in Tiranë, 10.6.1999 und mit Kim Meyer (Rechtsberaterin bei der OSZE) in Tiranë, 18.6.1999.

<sup>14</sup> Interview mit Ismije Beshiri (Parlamentsbeobachterin der OSZE) in Tiranë, 17.6.1999 und vgl. Huisinga, 1998, S. 26.

<sup>15</sup> Interview mit Kriminaldirektor Gerd Baltes (Berater der MAPE im Ministerium für öffentliche Ordnung) in Tiranë, 18.6.1999.

<sup>16</sup> Zum Einfluß der Kosova-Krise, vgl. Claudia Eicher, Albanien und die Krise in Kosova: Blessing in Disguise, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), Vor dem Krieg, während des Krieges und nach dem Krieg. Stimmen aus dem IFSH zu Kosovo, Baden-Baden 1999 (i.E.).

---

mokratie wird so zu einem Langzeitvorhaben. Dennoch lassen sich in den allermeisten Bereichen langsame, jedoch stetige Fortschritte feststellen. Prinzip Hoffnung.

**Astrid Lorenz**

### ***In der Achterbahn zur Demokratie? Der politische Systemwandel in Belarus seit 1991***

Wie in allen GUS-Staaten mündete die politische Transformation in Belarus bislang noch nicht in eine "echte" Demokratie. Allerdings lassen sich bei der "Messung" der einzelnen Kriterien für Demokratie durchaus qualitative Unterschiede feststellen, die Belarus im Vergleich zu seinen slawischen Nachbarn seit etwa 1994 hinsichtlich seiner Transformationserfolge ins Hintertreffen geraten ließen. Während zunächst *institution-building*-Prozesse im Zeichen der Demokratisierung abliefen, etablierte sich seit 1994 zunehmend ein autoritäres System mit totalitären Tendenzen. Verbreitete Erklärungsmuster, die diese Prozesse einseitig auf die Herrschaft des belarussischen Präsidenten Lukašenka zurückführen, greifen jedoch zu kurz, denn Lukašenka ist nicht nur eine Ursache, sondern auch Symptom einer Transformationskrise, von deren Bewältigung die Chancen der zukünftigen Etablierung von Demokratie abhängen.

Wegweisend für die beginnende belarussische Transformation war, daß die politische Entwicklung in den benachbarten Republiken nur von Teilen der Elite, v.a. der "Volksfront", und mit Verzögerung nachvollzogen wurde. Während oppositionelle Kräfte in Litauen, Estland, der Ukraine oder Moldowa die kulturelle Autonomie (1986), dann die wirtschaftliche (1987), ab 1988 die politische Autonomie und ab 1989/90 die nationale Unabhängigkeit forderten, blieben Massenproteste gegen den kommunistischen Zentralismus in Belarus aus. Der Ruf der "Volksfronten" in den Republiken nach nationaler Wiedergeburt fand hier wenig Unterstützung, da ein nationales Bewußtsein aufgrund der jahrhundertelangen Russifizierung, später Sowjetisierung kaum existierte. Darüber hinaus herrschte in der forciert industrialisierten Republik ein für die Sowjetunion überdurchschnittlich hoher Wohlstand. Erst als dieser infolge des Auseinanderbrechens der UdSSR zu bröckeln begann und es 1991 zu Versorgungsengpässen kam, ging die Bevölkerung auf die Straße: für Marktreformen und stabile Löhne, nicht aber für Demokratie. Daß im zunächst sehr konservativen, bis 1995 mehrheitlich kommunistisch geführten Belarus trotzdem 1991 die nationale Unabhängigkeit erklärt und 1994 eine demokratische Verfassung angenommen wurde, war nicht Folge eines internen Liberalisierungsdruckes, sondern externer Faktoren sowie des rationalen Interessenkalküls jener belarussischen Entscheidungsträger, die sich rasche Investitionen aus dem Westen und damit eine Verbesserung der Wirtschaftslage erhofften.

Die recht starke Durchsetzungsfähigkeit der demokratischen Kräfte und ihr Einfluß auf das politische *outcome* bis 1994 entsprachen weder ihrem Anteil an den politischen Entscheidungsträgern noch an der Bevölkerung, denn Hintergrund der Ereignisse war eine politische Kultur, die zugunsten einer personalisierten Politik formale politische Institutionen ablehnte, und in der demokratische Werte kaum verankert waren. Zum einen existierten demokratische und eigenstaatliche Traditionen in Belarus nicht, zum anderen hatten sich politische Institutionen aufgrund ihrer Rolle in der sowjetischen Vergangenheit in den Augen der Bevölkerungsmehrheit diskreditiert. Prinzipiell gelingt es in einem derartigen Klima Parteien und Parlamenten schlecht, ihre Existenz und ihren systemischen Nutzen zu legitimieren. Zwar können rationale, v.a. materielle Interessen die sich nur langsam wandelnden Wertehierarchien der Bevölkerung überlagern, doch die demokratischen Institutionen bzw. ihre Repräsentanten konnten in Belarus aus strukturellen (Kosten und *time-lag* der Reformen) sowie aus akteursabhängigen Gründen (taktische Fehler, Zerstrittenheit innerhalb der demokratischen Kräfte) ihren zeitweiligen Kräftevorteil nicht erfolgreich nutzen, um die eigene Legitimation zu steigern. Auch das im Vergleich zu Rußland und der Ukraine äußerst geringe ökonomische Engagement westlicher Staaten und Unternehmen in Belarus war ein entscheidender Umstand, der die zunächst mit einer Liberalisierung

verbundenen Perspektiven enttäuschte und so ihr Mobilisierungspotential entkräftete. Auch die Strategie verschiedener oppositioneller Kräfte, eine nationale Idee als ideelle Kompensation für die vorübergehend hohen Transformationskosten zu schaffen bzw. mit Zwang zu belarussifizieren, war nicht wirksam und wirkte eher abschreckend.

Da Institutionen nur dann reale Gültigkeit erlangen, wenn sie einerseits unabhängig von einzelnen Individuen existieren (rechtliche Verankerung, formale Funktionsfähigkeit), aber andererseits auch von den Individuen akzeptiert werden, war die "Demokratisierung an der Bevölkerung vorbei" nicht erfolgreich. Katalysator waren die Parlamentswahlen von 1995, in denen aufgrund des unpraktischen Wahlsystems vier Wahlgänge benötigt wurden, um eine handlungsfähige Legislative zusammenzubringen. Während eines mehr als halbjährigen Machtvakuum, das sich aus einer Regelungslücke in der neuen Verfassung ergab, besaß der Präsident die Möglichkeit, seine Kompetenzen nahezu unkontrolliert auszubauen. Möglich wurde dies durch den Wandel der dynamischen Entwicklungsfaktoren Wirtschaft und internationale Rahmenbedingungen: Die hohen Kosten der Wirtschaftsentflechtung im postsowjetischen Raum, der anhaltende Mißerfolg auf dem Weltmarkt und die als Bedrohungspotential wahrgenommene NATO-Osterweiterung steigerten das Interesse der östlichen Nachbarn an guten Kontakten zum strategisch günstig gelegenen Belarus und ihre Bereitschaft zur Tolerierung der politischen Situation in diesem Land. Rußland signalisierte dies im Mai 1996 mit dem Eingehen des "Zweierbundes" mit Belarus, deckt der offiziellen belarussischen Politik seither den Rücken in Auseinandersetzungen mit den demokratischen Kräften im Inland und in den westlichen Staaten (Referendum-Konflikt 1996, EU-Botschafter-Skandal 1998). Die galoppierende Inflation und das ausgebliebene Interesse des Westens für Belarus steigerten die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Strategie der Liberalisierung.

Die Phase des demokratischen *institution-building* und die der Etablierung eines autoritären Regimes waren nicht durch eine eindeutige Zäsur voneinander getrennt. Vielmehr bildeten die Einführung des Präsidentenamtes, dessen demokratische Besetzung durch Lukašenka und die inkrementale Umwandlung des semi-präsidentiellen Regimes in ein reines Präsidialregime, die von 1994 bis 1996 erfolgte, einen Prozeß, der zunächst nicht eindeutig in eine bestimmte Richtung führte. Manifestiert wurde die Entwicklung zum Autoritarismus – nicht zuletzt durch die Schwäche der vielen kleinen oppositionellen Parteien – erst durch die im November 1996 per landesweitem Referendum erfolgte "Einführung von Änderungen und Ergänzungen" in die 1994er Verfassung: faktisch die Festschreibung eines neuen politischen Systems. Im Zuge dieses Ereignisses wurde ein Zwei-Kammern-Parlament installiert, in das die Opposition des Präsidenten nicht überwechselte, da sie die Vorgänge als verfassungswidrig betrachtete. Damit entthob sie sich der wirkungsvollsten Möglichkeit, als Machtkontrolleurin und Reforminitiatorin eine Rolle zu spielen. Verstärkt wurde ihr nachfolgender Einflußverfall durch die zunehmende Kontrolle des staatlichen Medienmonopols vonseiten Lukašenkas. Gleichzeitig wurde das Parlament zu einem nahezu rein dekorativen und reaktiven Verkündungsorgan von Präsidialdekreten. Etliche Elemente des politischen Systems erwecken Reminiszenzen an die Weißrussische Sowjetrepublik. Letztlich besiegelte das Referendum die Niederlage des pragmatisch-konstruktivistischen Institutionenwandels (Einführung der 1994er Verfassung) gegenüber dem organisch-evolutionären Institutionenwandel.

Das neue Präsidialsystem wird lediglich von Rußland, der GUS und der Interparlamentarischen Union offiziell anerkannt. Die westlichen Institutionen brachen zu diesem Zeitpunkt ihre offiziellen Kontakte zu Belarus ab und drohten mit internationaler Isolation. Aufgrund der Unterstützung durch Rußland, der Schwäche der oppositionellen Kräfte, der Dominanz der staatlichen Meinungsmacher und der subtilen Persistenz alter Feindbilder führte dieses Verhalten jedoch

nicht zu innenpolitischer Aufruhr, sondern zu einer weiteren Zersplitterung der politischen Akteure und zu einem "Burgfrieden" innerhalb der systemtragenden Kräfte. Auch nach der russischen Währungskrise 1998, die Belarus infolge der siebzigprozentigen Verquickung seines Außenhandels mit Rußland besonders hart traf und die den seit 1994 schrittweise restaurierten Gesellschaftsvertrag "soziale Sicherung gegen politische (Teil-)Entmündigung" in Frage stellte, blieb die Loyalität der Bevölkerung zum autoritären politischen System bestehen, sinkt aber sichtbar mit der wachsenden materiellen Unzufriedenheit. Die zersplitterten oppositionellen Kräfte sind ihrerseits trotz Unterstützung von seiten des Westens bislang nicht dazu in der Lage, diese Situation für sich zu nutzen. Ihr fehlendes Kooperationsverhalten entspricht zudem nicht ihren deklarierten politischen Zielsetzungen und stabilisiert damit indirekt das System.

Insgesamt läßt sich derzeit von einem autoritären Regime sprechen, das durch die relativ stabilen Faktoren (historische Erbschaften, politische Kultur, gesellschaftliche Rahmenbedingungen) gefördert wird, wenngleich es erst durch die spezifischen dynamischen Faktoren (ökonomische Situation, internationale Konstellation) praktische Relevanz erhielt. Ein Rundblick über Osteuropa zeigt, daß autoritäre Strukturen überall dort einen guten Nährboden finden, wo Paternalismus und die Abwesenheit demokratischer Erfahrungen in der Bevölkerung die Wahrnehmung stärken, daß politische Partizipation einen geringen Nutzen hat, da persönliche Kosten und der Einfluß auf das politische *outcome* in keinem Verhältnis zueinander stehen, wo also daher eine aktive Zivilgesellschaft mit Parteien, NGOs und Gewerkschaften kaum entwickelt ist. Das "belarussische Modell", das politisch durch die Zentralisierung der Macht beim Präsidenten bzw. bei der Exekutive, Hegemonie über die Massenmedien und Maßnahmen gegen die Opposition bei formaler Beibehaltung demokratischer Institutionen gekennzeichnet ist, fand bei ähnlichen Rahmenbedingungen dank populistischer staatlicher Maßnahmen (Preiskontrollen, Sozialpolitik, kurzfristige Produktionssteigerung durch staatliche Investitionen) auch anderswo einen solchen Rückhalt bei den Bürgern, daß direkte Gewalt nur in geringerem Maße eingesetzt werden muß. Beispiele sind Regionen Rußlands (wie Kemerovo, Krasnojarsk) und zentralasiatische Republiken. Eine bedeutende Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik ist das Vorhandensein einer starken Finanzquelle, die ein ausreichendes Interesse daran hat, die Sozial- und Wirtschaftspolitik zu subventionieren.

Auffallend ist, daß diese Regime erstens nicht sofort nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstanden, sondern vielmehr erst nach einer Phase politischer und ökonomischer Reformen, und daß sie zweitens vorzugsweise dort eingeführt wurden, wo diese Liberalisierung nicht besonders stark von der Bevölkerung eingefordert worden, sondern wie in Belarus in erster Linie durch den Zusammenbruch bestehender Strukturen aufgrund mehr oder weniger externer Effekte zustande gekommen war. Drittens ist charakteristisch, daß die neu entstandenen autoritären Regimes keine vollständigen Kopien der sowjetischen Zusammenhänge sind und daß die autoritären Machtinhaber meist nicht zur ersten Garde der regionalen *Partchoznomenklatura* gehört hatten.

Ihre Kombination aus alten, modifizierten und neuen Institutionen zeichnet diese Autokratien, die durchaus noch nicht konsolidiert sind, als einen eigenen Subtyp politischer Systeme aus: Sie sind hybride Gebilde, Übergangsmodelle auf dem Weg zur Demokratie. Dafür spricht, daß sie sich der Konkurrenz demokratischer Systeme und dem Einfluß westlicher Institutionen offensichtlich nicht dauerhaft entziehen können, denn sie lassen etwa dem Pluralismus einen gewissen Raum und versuchen, sich mit Verweis auf dieses Element von Demokratie selbst zu legitimieren. Totalitäre Ambitionen einzelner Politiker haben inzwischen keine Chance zur Realisierung. Argumentiert wird dagegen häufig mit der These, daß die Eigenarten Osteuropas die Transition zur Demokratie verzögern. So erklärte der belarussische Außenminister Antanovič bei der Eröffnung der OSZE-Mission in Minsk 1998: "Wir sind ein Bauernvolk, und Bauern sind

vorsichtig und langsam zu ändern. Deshalb ... lassen wir uns Zeit dabei, Demokratie einzuführen." Die belarussische Transformation ist also vermutlich noch nicht gescheitert, sondern lediglich unterbrochen. Eine kurzfristige Rückkehr zur Demokratisierung wird denkbar, wenn die relevanten Akteure davon einen Nutzenvorteil erwarten und hängt in starkem Maße von den dynamischen Faktoren Wirtschaft und internationale Umwelt ab, insbesondere dem Verhalten Moskaus, sowie von der Befähigung der Demokraten, Wertangebote zu unterbreiten, die Wählermehrheiten finden.



**Natalie Kuchinka-Lancava**

## ***Die Rolle des georgischen Parlaments im post-sowjetischen Transformationsprozeß***

### *Dissertationsprojekt*

Georgien bekundete schon sehr früh seinen Willen zur nationalen Unabhängigkeit von der Sowjetunion und setzte seit 1989 diesen Wunsch auch konsequent durch. Es dauerte bis August 1995, als nach langanhaltenden inneren Unruhen die gegenwärtige Verfassung endlich angenommen wurde. Die Entscheidung war zugunsten eines präsidentiellen Regierungssystems gefallen. Im November 1995 fanden die dritten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt, aus denen Eduard Schewardnadse als georgisches Staatsoberhaupt hervorging. Die neue Verfassung zog eine intensive Gesetzgebertätigkeit des Parlaments nach sich, die innenpolitische Lage konnte sich stabilisieren. Die nächsten Parlamentswahlen werden am 31. Oktober 1999 stattfinden.

Noch vor den ersten freien Wahlen 1990 war das erklärte politische Ziel der georgischen Unabhängigkeitsbewegung die Errichtung eines freien und demokratischen Rechtsstaates. Mit der Erklärung der staatlichen Unabhängigkeit und v.a. nach dem offiziellen Ende der Sowjetunion wurde das Ziel der Souveränität trotz innerer nationaler Konflikte erreicht. Die Umgestaltung eines autoritären kommunistischen Regimes zu einer funktionierenden Demokratie war und ist hingegen weitaus schwieriger, langwieriger und mit einer Fülle von Problemen verbunden.

Ziel der Dissertation ist es, den bislang zurückgelegten Weg des politischen Wandlungsprozesses nachzuzeichnen und die fortbestehenden Defizite zu analysieren. Als konzeptionelle Basis dienen dabei wesentliche Annahmen der Transformationsforschung. Besonders interessant für die Beschäftigung mit Georgien ist die Hypothese der defekten Demokratie, in der davon ausgegangen wird, daß die postkommunistischen Regime Osteuropas keine Demokratien im westlichen Sinne darstellen, sondern in verschiedenen Weisen "defekt" sind. Defekte Demokratien dürfen nicht als autoritäre Regime mit demokratischem Anstrich mißverstanden werden, sie weisen sehr wohl demokratische Regelsysteme auf, entsprechen aber nicht den Standards eines liberal-demokratischen Verfassungsstaates<sup>17</sup>.

"Defekte Demokratien sind Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines bedeutsamen und wirkungsvollen universellen 'Wahlregimes' (freie, geheime, gleiche und allgemeine Wahlen) zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, gleichzeitig aber signifikante Einschränkungen der Funktionslogik von Institutionen zur Sicherung grundlegender politischer und bürgerlicher Partizipations- und Freiheitsrechte, Einschränkungen der horizontalen Gewaltenteilung und -verschränkung und/oder Einschränkungen der effektiven Herrschaftsgewalt demokratisch legitimer Autoritäten aufweisen."<sup>18</sup>

Es geht nicht nur darum, die Frage nach den demokratischen Verfahren und der Erfüllung von Minimalkriterien zu klären, sondern vielmehr darum, wie Herrschaft tatsächlich ausgefüllt wird. Croissant und Thiery stellen für die Untersuchung der verschiedenen Ebenen von Herrschaft in Anlehnung an Merkel sieben Kriterien bereit: Merkmale definierender Art sind die Kriterien der Herrschaftslegitimation und des Herrschaftszugangs. Die Legitimation erfolgt in einer Demokratie über das Prinzip der Volkssouveränität. Der Zugang wird institutionell über das

---

<sup>17</sup> Vgl. Aurel Croissant und Peter Thiery, Demokratie und defekte Demokratien. Zur konzeptionellen Revision des Demokratiebegriffs in der Transformationsforschung. Arbeitspapier der Forschungsgruppe "Defekte Demokratien", Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Juli 1999, S. 20.

<sup>18</sup> Wolfgang Merkel und Aurel Croissant, Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2000 [im Erscheinen].

Wahlregime geregelt. Es existiert kein Herrschaftsmonopol. Die Herrschaftsstruktur gibt Aufschluß über horizontale Verantwortlichkeiten, also Teilung, Hemmung und Kontrolle der Gewalten. Will man das gesamte politische System adäquat beschreiben, ist nach Herrschaftsweise und -anspruch ebenso zu fragen wie nach der Herrschaftsarena, den pluralen gesellschaftlichen Strukturen und den Partizipationsmöglichkeiten der Bürger.<sup>19</sup> Die Untersuchung dieser Kategorien deutet nach gegenwärtiger Einschätzung darauf hin, daß Georgien die Merkmale einer illiberalen Demokratie in delegativer Variante aufweist. Um diesen Befund zu verifizieren, ist die Beschäftigung mit dem Parlament ein besonders geeigneter Untersuchungsgegenstand, da es an der Schnittstelle zwischen den politischen Institutionen und der Gesellschaft steht. So liefern das Wahlregime und die Rechte politischer Organisation (Meinungs-, Informations- und Vereinigungsfreiheit) diejenigen institutionellen Merkmale, die die Frage nach der vertikalen Herrschaftslegitimation und -kontrolle regeln. Dies wird in einem Vergleich der Parlamentswahlen von 1990, 1992, 1995 und 1999 untersucht, der die Entwicklung des Wahlregimes und der Institution Parlament nachzeichnet, aber auch auf die jeweiligen Legislaturperioden eingeht. Die Analyse wichtiger Parlamentsdebatten zu politischen Grundsatzentscheidungen während des gesamten Transformationsprozesses zeigt mögliche Parallelen in der Entwicklung des politischen Systems und der politischen Kultur seiner Akteure.

Ein weiteres Anliegen der Dissertation besteht darin, in der Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates, die horizontale Verantwortlichkeit von Exekutive und Legislative zu analysieren. Insofern ist ein nächster Schwerpunkt der Arbeit die Untersuchung der Funktionen, Kompetenzen und Beziehungen der einzelnen Verfassungsorgane zum Parlament: Interaktionen, Kommunikationslinien und Einflußmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Institutionengefüges werden analysiert.

Besonderes Gewicht wird dabei auf die Untersuchung des Parlaments gelegt: praktische Organisation (Geschäftsordnung, Parlamentsverwaltung), innere Struktur und Zusammensetzung (Abgeordnete und Parteienspektrum) sowie die Arbeitsweise des Parlaments, seiner Ausschüsse, Kommissionen und Räte, aber auch der Sitzungsverlauf und die vom Parlament geleistete Öffentlichkeitsarbeit werden analysiert. Zuletzt vermittelt die Untersuchung der Arbeit zweier Ausschüsse (Haushaltsausschuß und Ausschuß für konstitutionelle und juristische Fragen und Rechtsgültigkeit) einen konkreten Eindruck der Parlamentsarbeit.

Vor dem Hintergrund der Debatte um Parlamentarismus versus Präzidentialismus<sup>20</sup> ist die Untersuchung des georgischen Parlaments besonders aufschlußreich. In einem reinen Präzidialsystem ist sowohl für die Legislative, wie auch für die Exekutive ein klarer Wahlauftrag die entscheidende Legitimationsquelle. Präsident und Parlament genießen beide demokratische Legitimität, woraus ein System gegenseitiger struktureller Unabhängigkeit folgt.<sup>21</sup> Dies kann zu ineffizienter Politikgestaltung führen, wenn das notwendige Zusammenwirken von Exekutive und Legislative vom Herrschaftsanspruch der Akteure behindert wird. Die Stärkung der parlamentarischen Elemente und die Förderung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger kann einer starken Personalisierung von Politik entgegenwirken und so die Hemmung des Engagements anderer politischer Akteure verhindern.

---

<sup>19</sup> Vgl. Aurel Croissant und Peter Thiery, Demokratie und defekte Demokratien. Zur konzeptionellen Revision des Demokratiebegriffs in der Transformationsforschung. Arbeitspapier der Forschungsgruppe "Defekte Demokratien", Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Juli 1999, S. 7, 8.

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Juan J. Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? in: Juan J. Linz und Arturo Valenzuela (Hg.): The Failure of Presidential Democracy. Baltimore, London 1994, S. 3-87.

<sup>21</sup> Vgl. Alfred Stepan und Cindy Skach, Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, in: J.J. Linz und A. Valenzuela (Hg.), The Failure of Presidential Democracy, Baltimore, London 1994, S. 120.

Die größten Schwierigkeiten dieses Forschungsvorhabens bestehen darin, daß es kaum westliche Analysen zu Georgien gibt, und schon gar keine detaillierten Angaben der einzelnen Verfassungsorgane zur Verfügung stehen. So fußt das Dissertationsprojekt im wesentlichen auf Materialien, die während mehrerer Forschungsreisen nach Tbilisi gesammelt wurden. Dabei konnte ich mir einen guten Überblick über die politische Lage verschaffen und zahlreiche Gespräche mit Abgeordneten und Mitarbeitern des georgischen Parlaments führen und so fundierte Kenntnisse über dessen Struktur und Arbeitsweise erwerben. Als Primärquellen dienen Parlamentsprotokolle und Berichte der einzelnen Ausschüsse, sowie Gesetzesvorlagen und -texte. Die vom Parlament wöchentlich herausgegebenen "Nachrichten aus dem Parlament" diskutieren und kommentieren zusammenfassend aktuelle Themen und drucken Gesetzesvorlagen und -texte ab, welche leider im letzten Jahr aus finanziellen Gründen in dieser Form nicht erscheinen konnten. Der Zugang zu den Quellen ist dadurch erschwert, aber dennoch möglich, da die relevanten Daten und Protokolle über das Computersystem den einzelnen Abgeordneten zugänglich sind. Desweiteren stehen Monographien, Artikel aus georgischen Zeitungen und Veröffentlichungen verschiedener Organisationen als Sekundärquellen zur Verfügung. Zu erwähnen sind die Nicht-Regierungsorganisationen, die mit amerikanischer oder europäischer finanzieller Unterstützung gute Bildungs- und Forschungsarbeit leisten – z.B. das "Kaukasische Institut für Frieden, Demokratie und Entwicklung" oder die "Internationale Gesellschaft für Freie Wahlen und Demokratie". Darüber hinaus stehen Informationen zur Verfügung, die in persönlichen Gesprächen mit Abgeordneten gesammelt werden konnten. Für diese Doktorarbeit wird also ein sehr umfangreicher Datensatz zusammengetragen und ins Deutsche übersetzt, der Georgien für die vergleichende Transitionsforschung erschließt.

*Tetyana Lutsyk*

### *Einflußmöglichkeiten der Bevölkerung auf die Reformpolitik in der Ukraine*

Mit der politischen Liberalisierung bekam die Bevölkerung in der Ukraine politische Rechte und Freiheiten. Damit hat sie zunächst einmal Chancen bekommen, ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse öffentlich zu formulieren. Diese Einflußmöglichkeit, sozusagen die Stimme ("Voice") des Volkes, muß von den politischen Akteuren gehört und berücksichtigt werden. Nur dann werden in Menschen einzelne Personen gesehen und "nicht Teile einer 'Bevölkerung', die als passive Masse existiert und bewirtschaftet werden muß"<sup>22</sup>.

Dieser Diskussionsbeitrag erfaßt am Beispiel der Ukraine die Verschlechterung des Lebensstandards der Bevölkerung und analysiert ihre Reaktionsformen darauf. Darüber hinaus bemüht sich der Beitrag am Beispiel der Lohnrückstände der Frage nachzugehen, inwieweit die Reaktionen der Menschen in der Reformpolitik berücksichtigt werden.

### *Bevölkerung als Verlierer der Reformen*

Am Anfang der Transformation und der Unabhängigkeit der Ukraine waren die Erwartungen und die Hoffnungen der Bevölkerung über ein besseres Leben groß. Denn die Transformation sollte ja nicht nur die Marktwirtschaft einführen und aufbauen, sondern den Lebensstandard der Mehrheit der Bevölkerung verbessern. Diese Erwartungen wurden bei der Mehrheit der Menschen jedoch enttäuscht. Das Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf geht seit Anfang der Transformation zurück. Die realen Löhne – eine der wichtigsten Einnahmequellen der Bevölkerung – sind stark gefallen und machten Ende 1998 lediglich 33% der Löhne von 1990 aus. Im Vergleich zum Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ist dies überdurchschnittlich: das BIP ist von 1991 bis 1995 um 48% gefallen, dabei fiel der Anteil der Löhne im BIP von 58% auf 31%, wobei sie nicht rechtzeitig, wenn überhaupt ausgezahlt werden. So steigen die Lohnrückstände zusammen mit den nicht bezahlten Renten kontinuierlich seit 1996 und erreichten Ende 1998 die Größenordnung von 9% des nominalen BIPs. Das stürzte viele Menschen in Armut. Nach neuen Untersuchungen leben in der Ukraine 41% der Menschen unter der Armutsgrenze. Die Gesellschaft wird polarisiert. Die Kluft zwischen Arm und Reich wächst. So lag der Gini-Koeffizient, welcher die Ungleichheit der Einkommensverteilung mißt, bei 0,413 und war einer der größten unter allen Transformationsländern.

### *Reaktion der Bevölkerung*

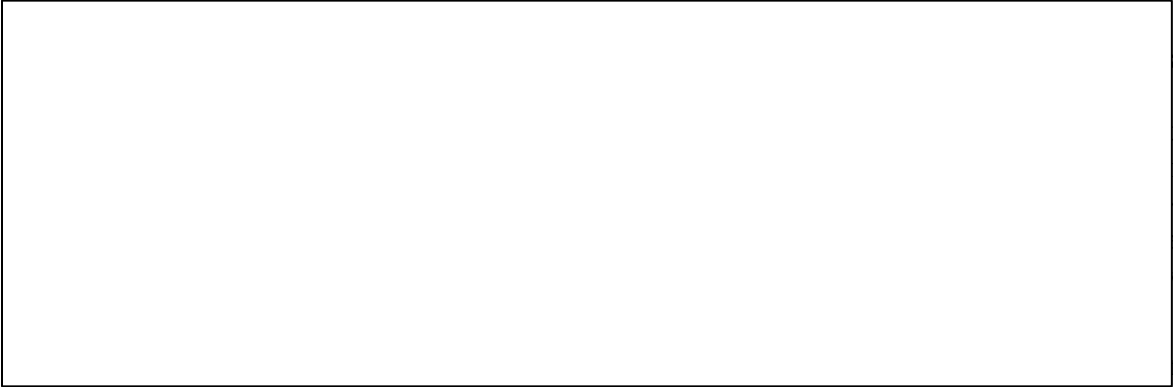
Die Reaktionen der Menschen auf solche negativen Entwicklungen lassen sich im Rahmen des von A. Hirschmann entwickelten Konzepts analysieren. Nach Hirschmann<sup>23</sup> besteht ein Dualismus in der Reaktion der Individuen auf eine nicht zufriedenstellende Situation. Dieser Dualismus besteht aus den Optionen Abwanderung (Exit) und Widerspruch (Voice), wobei Abwanderung auf dem Markt stattfindet und Widerspruch in der Politik. Für die Individuen entstehen entsprechend vier Strategien:

	Exit	No Exit
Voice	1	2

<sup>22</sup> Amartya Sen, Der Hunger nach Demokratie. Wider den Mythos der Entwicklungsdiktatur, in: Süddeutsche Zeitung, 12.-13. Dezember 1998.

<sup>23</sup> Albert O. Hirschmann, Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States, Cambridge 1970.

Die Option "Exit" (Strategie 3) ist kein aktiver Versuch die Reformpolitik zu beeinflussen. Sie beinhaltet lediglich eine Abkehr dem Staat gegenüber, ein Zurückziehen aus dem öffentlichen Leben. Die Option "Voice" (Strategie 2) ist darauf gerichtet, bestimmte Veränderungen zu verhindern oder zu bewirken. Sie stellt also eine aktive Mitgestaltung bzw. einen Versuch der Mitgestaltung der Reformpolitik dar. Die Strategie 1 beinhaltet die Kombination aus Abwanderung und Widerspruch. Die letzte Strategie (4) wird eingeschlagen, wenn weder "Exit" noch "Voice"



änderung inner-  
seit 1993 nega-  
tion nicht vielen  
eine enorm groß.  
% des offiziellen  
aus der Ukraine  
vergiftungen seit

ng durch die In-  
anspruchnahme ihrer politischen Rechte und Freiheiten. So können die Menschen Politiker abwählen, die während ihrer Legislaturperiode nicht zur Verbesserung der Situation beigetragen haben. Sie können sich an Streiks und Demonstrationen beteiligen, um innerhalb der Legislaturperioden ihre Wünsche und Bedürfnisse zu formulieren und zu äußern. Während aber am Anfang der Transformation die Wahlbeteiligung in der Ukraine hoch war, sinkt sie in den nachfolgenden Wahlen sukzessive. Auch die Anzahl der von Streiks betroffenen Unternehmen hat eine sinkende Tendenz. Dabei sind Streiks in der Ukraine eine der wichtigsten Kanäle für die Bevölkerung ihre Bedürfnisse und Anliegen an die Politiker heranzutragen, weil sich andere relevante Institutionen, wie beispielsweise Verbände, Gewerkschaften, nicht staatliche Organisationen (NGOs) noch im Aufbau befinden. Die Abbildung 1 veranschaulicht die entgegengesetzte Tendenzen der Inanspruchnahme der Optionen "Exit" und "Voice" am Beispiel von Schattenwirtschaft und Streiks.

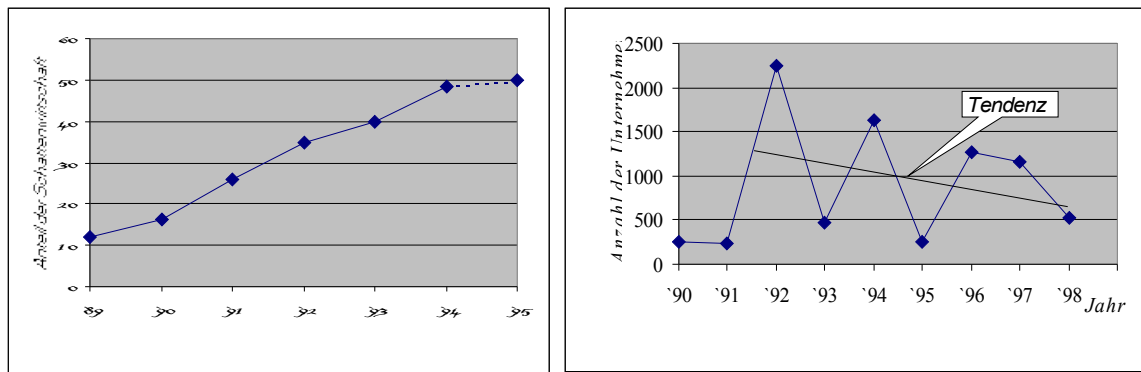
Abbildung 1:

Entwicklung der Schattenwirtschaft und Anzahl der bestreikten Unternehmen

<sup>24</sup> Linda Cook und Vladimir Gimpelson, Exit and Voice in Russian Managers' Privatisation Strategies, in: Communist Economics and Economic Transformation, 4/1995, S. 465-481.

<sup>25</sup> Thomas Apolte, Politische Ökonomie der Systemtransformation. Gruppeninteressen und Interessenkonflikte im Transformationsprozeß, Hamburg 1992, S. 98-100.

<sup>26</sup> IMF, Ukraine- recent economic developments, Washington 1997, S. 10.



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistischen Jahrbücher der Ukraine von 1990 bis 1996, nicht veröffentlichten Daten des Statistikministeriums für 1997 und 1998, sowie nach D. Kaufmann und A. Kaliberda.<sup>27</sup>

So zeichnet sich in der Ukraine ein beunruhigender Trend ab. Während ein immer größerer Teil der Bevölkerung in die Schattenwirtschaft abwandert, wird immer seltener von politischen Rechten und Freiheiten Gebrauch gemacht. So werden Chancen nicht genutzt, die Situation nachhaltig zu ändern, die nur durch weitere Reformen verbessert werden kann.

#### *Wird die "Voice" der Bevölkerung gehört?*

Die katastrophale Lage der Mehrheit der Bevölkerung deutet darauf hin, daß ihre Verbesserung bei den Entscheidungen der Politiker nicht im Vordergrund steht. Nicht populistische Maßnahmen sind gefragt, sondern solche Reformen, die eine nachhaltige Verbesserung der Situation herbeiführen. Ein Fallbeispiel für eine derartige populistische Politik der Regierung ist ihre Reaktion auf die Lohnrückstände in der Ukraine.

Mit dem neuen Präsidenten Leonid Kučma an der Spitze verpflichtete sich die Ukraine 1994 gegenüber dem Internationalen Währungsfond (IWF) grundlegende marktwirtschaftliche Reformen durchzuführen. Einer der Prioritätsbereiche des Reformprogramms war die Bändigung der Inflation durch eine restriktive Stabilisierungspolitik. Die ersten Maßnahmen brachten schnell eine Reduzierung der Inflation, jedoch mit dem Ergebnis, daß in den folgenden Jahren die Lohn- und Rentenrückstände anstiegen.<sup>28</sup> Die Reaktion darauf waren Streiks und Demonstrationen. Mit den Streiks der Bergarbeiter Mitte 1995 und einer Demonstration der Rentner vor dem Parlament in der Hauptstadt Kiew mit mehreren Tausenden Beteiligten<sup>29</sup> übte die Bevölkerung zum ersten Mal Druck auf die Regierung aus, sich mit diesem Problem zu befassen. Die Forderungen der Streikenden sind: Begleichung der Lohnrückstände und im weiteren die rechtzeitige Auszahlung der Löhne. Auffallend ist, daß Streikhäufigkeit und -intensität besonders in der Industrie, im Bergbau, Bauwesen, Bildungswesen ausgeprägt sind.

Der Einfluß der Streiks auf die Veränderung der Lohnrückstände zeigt einen signifikanten Zusammenhang. Je länger gestreikt wird, desto kleiner wird in der nächsten Periode das Ansteigen der nicht ausgezahlten Löhne. In einigen Fällen, besonders nach lange anhaltenden Streiks, lenkte die Regierung ein und stellte die Mittel zur Auszahlung der Löhne zur Verfügung. Die Länge der

<sup>27</sup> Daniel Kaufmann und Aleksander Kaliberda, Integrating the unofficial economy into the dynamics of Post-socialist economies. A Framework of analysis and evidence, in: Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia, hrsg. von B. Kaminski, Armonk, NY 1996.

<sup>28</sup> Auf diesen Zusammenhang verweist Daniel Von-Wighthad, Formirovanie politiki v oblasti zarabotnoi platy v Zentralnoi i Vostochnoi Evrope: pervye itogi (1990- 1996 gody), Moskva 1997, S. 14.

<sup>29</sup> Economist Intelligence Unit, Country Report Ukraine, 4. Quartal, 1995, S. 12.

Streiks und die Anzahl der bestreikten Unternehmen erklären jedoch nur zu 40% die Veränderung der Lohnrückstände. In der Summe steigen die Lohnrückstände, lediglich das Ausmaß ihrer Steigerung wird durch die Streiks beeinflusst. So zeigt die Untersuchung<sup>30</sup>, daß die Voice der Bevölkerung von der Regierung gehört wird, aber ein Pyrrhussieg ist, weil entweder die Lohnrückstände gezahlt werden, dafür aber nicht der Lohn des nächsten Monats oder umgekehrt. Die Voice der Bevölkerung trägt dazu bei, daß die Politiker nur kurzfristige Maßnahmen einleiten, die aber das Problem nicht langfristig lösen können.

### *Schlußfolgerung*

Die Situation in der Ukraine bewegt sich in einem Teufelskreis. Auf die Voice der Bevölkerung antworten Politiker mit populistischen Maßnahmen, anstatt gegen verschuldete Unternehmen Konkursverfahren einzuleiten und sie zu restrukturieren. Die Bevölkerung ist enttäuscht über die Unfähigkeit der Regierung, bestehende Probleme zu lösen und nimmt ihre politischen Chancen immer seltener wahr. Und so wird sie in den Augen der Politiker – auch unter der Restriktion der Wiederwahl – eine beschränkte Einflußgröße bleiben, eine "Masse, die bewirtschaftet werden muß", wie Sen befürchtet.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Die Beschreibung und vorläufige Ergebnisse der Studie über den Einfluß der Streiks auf die Lohnrückstände in der Ukraine sind bei der Autorin erhältlich.

<sup>31</sup> Amartya Sen, Der Hunger nach Demokratie. Wider den Mythos der Entwicklungsdiktatur, in: Süddeutsche Zeitung, 12.-13. Dezember 1998.

Tabelle 1:

## Ausgewählte Daten zur Abwanderung und Widerspruch in der Ukraine

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sterblichkeit von Alkoholvergiftungen (pro Tausend der Bevölkerung im Arbeitsalter)	17	15	18	23	25	30	...	...	...
Suizid (Tausend)	10,7	10,7	11,7	12,5	13,9	14,6	15,3	...	...
Anteil der Schattenwirtschaft	16,2	25,8	34,7	39,7	48,5	...	...	...	...
Migrationsaldo (Tausend)	-139,3	148,4	288,1	-49,6	-143,2	- 94,8	-131,1	...	...
Wahlbeteiligung	...	84% <sup>32</sup>	...	...	76% (68% <sup>33</sup> )	...	...	...	70% <sup>34</sup>
Anzahl der streikenden Unternehmen	260	239	2239	462	1638	247	1269	1162	530
Intensität der Streiks (Tage der Streiks pro Tausend Arbeitenden)	126,1	1873,1	865,7	2676,7	352,5	202,4	2134,2	9826	5677,5

Quellen: Zeilen 1, 2, 6, 7 – Statistische Jahrbücher der Ukraine von 1990 bis 1996; unveröffentlichte Daten des Statistikministeriums der Ukraine für 1997 und 1998; Zeile 3 – Daniel Kaufmann und Aleksander Kaliberda, Integrating the unofficial economy into the dynamics of Post-socialist economies. A Framework of analysis and evidence, in: Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia, hrsg. von B. Kaminski, Armonk, NY 1996; Zeile 4 – UNICEF, Education for All?, The MONEE project Regional Monitoring Report 5/1998, S.93, Zeile 5 – Nations in Transit, <http://freedomhouse.org>, 1998, S. 611.

<sup>32</sup> Präsidentenwahlen.

<sup>33</sup> Erste Runde Parlamentswahlen, in Klammern Präsidentenwahlen.

<sup>34</sup> Parlamentswahlen. Die Wahlbeteiligung lag in einigen Regionen unter 40%.



**Jung-Han Bae**

### ***Die russischen "Demokraten" als demokratische Gegenelite?***

#### *Dynamik des Institutionenwandels und Konstituierung politischer Akteure*

Die Entstehung unabhängiger politischer Parteien und Bewegungen in den Transformationsländern Osteuropas wird in den meisten Fällen im Zusammenhang mit der Wiederbelebung der Zivilgesellschaft betrachtet. Die Dichotomie Staat/Zivilgesellschaft als Interpretationsrahmen der Transformationsdynamik hat unter dem Eindruck der imposanten Massenbewegungen und erfolgreichen Verhandlungen am Runden Tisch in den mittelosteuropäischen Ländern einen großen Einfluß auf die Transformationsforschung ausgeübt.

Im Vergleich dazu hatten in Rußland, wie Archie Brown feststellt, politische Initiativen Michail Gorbachevs als des Generalsekretärs der KPdSU – zumindest bis zum Jahre 1989 – der politischen Transformation des Landes zum entscheidenden Durchbruch verholfen<sup>35</sup>. Das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Sinne der Entstehung einer unabhängigen, außerhalb der offiziellen Strukturen des sowjetischen Parteistaates liegenden Sphäre verschob sich erst mit den Wahlen zum Volksdeputiertenkongreß der UdSSR zugunsten der Gesellschaft. Dies lag zum einen daran, daß durch Mehrkandidatenwahlen und die Aufgabe der Parteidisziplin unabhängige politische Kräfte eine institutionelle Basis erhielten und dadurch die politische Atmosphäre der sowjetischen Gesellschaft nachhaltig verändert wurde. Zum anderen spielten die verstärkten Unabhängigkeitsbestrebungen der Unionsrepubliken eine wichtige Rolle.

Wegen dieser Besonderheit der politischen Transformation entstanden die sog. "Demokraten" als antistalinistische, reformorientierte Kräfte erst nach der "Öffnung" des Systems durch den Generalsekretär der KPdSU. Die "Demokraten" setzten sich hauptsächlich aus reformorientierten hohen Parteifunktionären einerseits sowie Intellektuellen aus Kultur und Wissenschaft auf der mittleren Ebenen der Parteihierarchie und ehemaligen Dissidenten andererseits zusammen. Im allgemeinen spielten hier systemimmanente "Doppeldenker" eine weit größere Rolle als eigentliche Dissidenten.

In diesem Zusammenhang stellt sich öfter die Frage nach der "Transformation der Elite". Die empirischen Studien über die Mobilität der russischen Eliten nach der Systemtransformation berichten zwar von einer auffallenden Zirkulation der Eliten, die eng mit den institutionellen Veränderungen zusammenhing und als "Revolution der Stellvertreter" meistens in Form des Nachrückens direkter Untergebener innerhalb derselben institutionellen Arena vonstatten ging. Ein beträchtlicher Teil der alten Eliten konnte jedoch seinen Elitestatus – vor allem durch horizontale Bewegung von der Partei und der Staatsadministration weg hin zu staatlichen und zum Teil privaten Betrieben – beibehalten. Es besteht ferner ein allgemeiner Konsens darüber, daß die heutige russische Elite eine der alten Nomenklatura in vielen Aspekten ähnliche soziale Gruppe ist und sich zu zwei Dritteln aus Angehörigen der Sowjetnomenklatura zusammensetzt.<sup>36</sup>

Diese auffallende Kontinuität der Elite war kein russischer Sonderfall. Die Besonderheiten der russischen Transformation können über empirische Forschungen zur Elitenzusammensetzung hinaus erst unter Hinzuziehung einer institutionalistischen Perspektive deutlich gemacht werden. Damit sind sowohl landesspezifische als auch kontingente Merkmale der politischen Prozesse

---

<sup>35</sup> Archie Brown, *The Gorbachev factor*, Oxford/New York 1997, S. 155-211.

<sup>36</sup> Eric Hanley/Natasha Yershova/Richard Anderson, *Russia – Old wine in a new bottle? The circulation and reproduction of Russian elites, 1983-1993*, in: *Theory and Society* 5/1995, S. 639-668.

besser zu begreifen. Als Interpretationsrahmen geht diese Perspektive von folgenden Annahmen im Hinblick auf Wechselbeziehungen zwischen Institutionen und Akteuren aus:

6. Politische Institutionen sind nicht nur "Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft"<sup>37</sup>, sondern spiegeln auch Machtverhältnisse zwischen politischen Akteuren in der Entstehungsphase wider. Dementsprechend sind Institutionsbildungsprozesse immer sowohl ideen- als auch interessengeleitet. Daher gehören Elitenkonsens und -kompromiß über die institutionelle Konfiguration der Demokratie zu den wichtigsten Voraussetzungen der demokratischen Konsolidierung. Die demokratische Qualität einer Gesellschaft ist daran zu messen, inwieweit politische Machtkämpfe innerhalb des institutionellen Rahmens der Demokratie ausgetragen werden.
7. Politische Institutionen lassen sich nach formellen und informellen Kriterien unterscheiden. Während formelle Institutionen einen diskursiven und rationalen Zugang politischer Akteure erlauben, zeigen sich informelle Institutionen in Form von "taken-for-granted" Regeln und Praktiken. Guillermo O'Donnell erweiterte diese Unterscheidung konzeptionell im Kontext der "Konsolidologie": "formell institutionalisierte Polyarchie" (also die liberale Demokratie im herkömmlichen Sinne) und "informell institutionalisierte Polyarchie".<sup>38</sup> Er betrachtet den "Partikularismus", nämlich jene Beziehungsmuster, die üblicherweise Patronage, Klientelismus oder Clan- bzw. Cliques-Beziehungen ausmachen, als informelle Form einer Institutionalisierung, im Unterschied zur formellen Institutionalisierung des politischen Liberalismus und Konstitutionalismus. In den beiden Regimetypen dominieren jeweils unterschiedliche Organisationsformen: Während in der informell institutionalisierten Polyarchie meistens partikularistische, persönliche Beziehungen die Grundlage politischer Organisation bilden, überwiegen in der formell institutionalisierten Polyarchie in der Regel politische Parteien, korporative Verbände und freiwillige Vereinigungen.

Die Konstituierung neuer politischer Akteure ist im Kontext des institutionellen Wandels zu betrachten. Die Erfolgchance einer formellen Institutionalisierung hängt wesentlich damit zusammen, ob sich politische Akteure während des institutionellen Wandels im Laufe der Systemtransformation als funktionstüchtige politische Parteien etablieren können. Die Qualität der russischen Reformer als demokratische Gegenelite wird in dieser Hinsicht geprüft.

### *Entstehung und Entwicklungstendenz der russischen "Demokraten"*

Das Machtmonopol der Kommunistischen Partei war das wesentliche Merkmal des kommunistischen Systems. Die Einparteiherrschaft stützte sich auf die kommunistische Ideologie, die politische und repressive Macht der Partei und die zunehmende Institutionalisierung der Herrschaftsmechanismen. Dabei unterwanderten die eigentlich innerparteilichen Organisationsprinzipien, wie das Nomenklatura-Prinzip und der demokratische Zentralismus, die scheinbar "demokratischen" Staatsinstitutionen. Trotz der immer wieder betonten Einhaltung der "sozialistischen Gesetzlichkeit" entwickelte sich der rechtsstaatliche Universalismus schwach. Neben den offiziellen waren auch inoffizielle (nicht sanktionierte oder informelle) Beziehungsmuster wie Patronage, Klientelismus, Cliques-Beziehungen zu beobachten.

---

<sup>37</sup> Gerhard Göhler, Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, hrsg. von Gerhard Göhler, Baden-Baden 1994, S. 39.

<sup>38</sup> Guillermo O'Donnell, Illusions about consolidation, in: Journal of Democracy, 2/1996, S. 34-51.

Aber erst die Reformpolitik Gorbachevs aktivierte unabhängige Gruppen in der Gesellschaft. Es bildeten sich auch Gruppen rein politischer Natur. Dies waren hauptsächlich intellektuelle Diskussionsklubs, deren wichtigste Tätigkeitsform Gespräche über die Geschichte und die gegenwärtige politische Entwicklung waren. Sie beruhten wesentlich auf den persönlichen Kontakten.

Die wichtigsten Punkte der politischen Reformen Gorbachevs waren die Machtverlagerung von der Kommunistischen Partei zu staatlichen Strukturen in Form des Volksdeputiertenkongresses der UdSSR 1989 und die Einführung der Mehrkandidatenwahlen, die faktisch das Nomenklatura-Prinzip der Kaderpolitik beseitigte. Im Vergleich zu den üblichen Normen der Demokratie waren diese Reformen zwar nicht vollkommen, aber sie ermöglichten die Artikulation alternativer Stimmen, was im russischen Kontext eine erhebliche politische Entwicklung darstellte. Die Wahlen zeichneten sich, ähnlich wie demokratische Gründungswahlen, durch eine hohe Wahlbeteiligung aus. Eine große Anzahl von Proteststimmen ging an bekannte Persönlichkeiten, die gegen Korruption und Privilegien der Nomenklatura gekämpft hatten und an antistalinistische Reformpolitiker der jüngeren Generation. Die "Interregionale Abgeordnetengruppe" im Volksdeputiertenkongreß wurde als die erste "offizielle" Opposition zum Katalysator weiterer politischer Pluralisierung der sowjetischen Gesellschaft.

Die Wahlen zum russischen Volksdeputiertenkongreß und zu den regionalen Sowjets wurden noch freier und von der Seite der demokratischen Oppositionen besser organisiert durchgeführt. Nach einigen gescheiterten Blockbildungsversuche entstand der Wählerblock "Demokratisches Rußland" (DemRossija). Er spielte eine außerordentlich wichtige Rolle im Wahlkampf, denn die Zugehörigkeit zur Liste "Demokratisches Rußland" bildete ein entscheidendes Kriterium, an dem sich die Wähler/innen bei der Auswahl der "Demokraten" aus einer Vielzahl ihnen zumeist völlig unbekannter Kandidat/inn/en orientieren konnten. Die Wahlen schufen eine institutionelle Machtbasis für die demokratischen Kräfte auf der föderalen Ebene und in den urbanen Zentren.

Die Beseitigung der verfassungsrechtlichen Garantie des Machtmonopols der KP im März 1990 legalisierte die politischen Bewegungen und Parteien. Je nach Entstehungsgeschichte ließen sich zwei Typen unterscheiden: Parteien, die aus Gruppen unabhängiger Intellektueller außerhalb des KPdSU-Apparates entstanden waren, umfaßten meistens nur wenige Mitglieder. Innerhalb der KPdSU sich entwickelnde Gruppierungen bereiteten sich darauf vor, im Falle einer Spaltung der Partei ihre Organisations- und Finanzressourcen zu übernehmen. Sie hofften auf eine Sozialdemokratisierung der Kommunistischen Partei, die vom Generalsekretär nur viel zu spät in Angriff genommen wurde.

Fast alle demokratisch orientierte Gruppierungen hatten sich im Oktober 1990 zur Bewegung "Demokratisches Rußland" zusammengefunden. Es handelte sich dabei um eine Massenbewegung für die Verstärkung organisatorischer Geschlossenheit der demokratischen Kräfte, deren Ziel der Kampf gegen die monopolistischen Partei- und Staatsstrukturen war. Als bindendes Leitmotiv der Bewegung dienten die kritische Haltung gegenüber der KPdSU und die Unterstützung des russischen Präsidenten El'cin als Gegengewicht zum Unionszentrum. Bei der DemRossija verlagerte sich auch der Akzent auf der Wertekala auf die Souveränität Rußlands. Organisatorisch definierte sie sich in ihrem Statut als "gesellschaftlich-politische Massenorganisation", die Parteien, Bewegungen und einzelne Bürger vereinigen wollte. Aber von Anfang an war die Zerrissenheit der Demokraten in organisatorischer Hinsicht und im Hinblick auf das Verhältnis zur Union deutlich spürbar.

Obwohl El'cin bei der russischen Präsidentschaftswahl von der DemRossija maßgeblich unterstützt wurde, wollte er sich nicht an sie gebunden fühlen, weil er sich weit über die enge demokratische Wählerbasis (20-30%) hinaus als Präsident "ganz Rußlands" darstellen wollte. Gestärkt vom Volksmandat hatte El'cin bessere Chancen im Kampf um die Macht gegen das

Unionszentrum. Im russischen Parlament gab es auch Unterstützung von solchen Kräften aus der Nomenklatura, die nicht unbedingt für die Demokratie, aber wenigstens für größere Selbständigkeit gegenüber dem Unionszentrum waren.

Nach dem mißglückten Putsch der kommunistischen Konservativen des Unionszentrums im August 1991 bekam El'cin eine Sondervollmacht, mit der er nötige Reformen durchführen sollte. Ohne radikale politische Reform führte die Gajdar'sche Schocktherapie zusammen mit der abrupten Auflösung des sowjetischen Imperiums jedoch zur Polarisierung der politischen Kräfte. Während des langwierigen Verfassungsgebungsprozesses stritten der Präsident und der Volksdeputiertenkongreß um ihren verfassungsrechtlichen Anspruch als höchste Instanz des politischen Systems. Die Auseinandersetzung zwischen den Institutionen nahm die Form eines ideologischen Konflikts zwischen den Demokraten und der vereinten Opposition der Kommunisten und Nationalisten an, wobei ein Teil der früheren Demokraten und ein pragmatischer Teil der Nomenklatura die "zentristische" Mitte bildeten. Trotz einiger Versuche des Präsidententeams, aus der demokratischen Bewegungen eine Präsidentenpartei zu bilden, verlor die DemRossija faktisch ihre politische Bedeutung.

Nach der gewaltsamen Auflösung des Volksdeputiertenkongresses im Oktober 1993 wurde die "Verfassung des Siegers" oktroyiert. Die Duma-Wahlen gemäß der neuen Verfassung haben zwar positiv auf die spätere Stabilisierung des Parteiensystems gewirkt, problematisch ist hierbei jedoch die verfassungsmäßig schwache Stellung des Parlaments: 1) Das Parlament kann nicht effektiv auf die Zusammensetzung der Exekutive einwirken. 2) Der Präsident kann sich mit seinen Ukaz- und Vetorechten faktisch der parlamentarischen Kontrolle durch die Gesetzgebungen entziehen. Das Parlament wird außerdem geschwächt durch die Unterentwicklung der politischen Parteien, die von den "institutionellen Akteuren" ihrer eigentlichen Rolle als politische Akteure beraubt werden.

## Transformation von Rechtssystemen

*Christian Boulanger*

### ***Postleninistische Rechtstransformation: Rechtsimport versus Rechtskultur***

#### *Historische Bedingungsfaktoren der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn und der Slowakei*

Wenn wir von der Transformation des Rechts in den ehemals staatssozialistischen oder "leninistischen" Ländern im mittleren und östlichen Europa reden, bewegen wir uns in einer hochkomplexen theoretischen Materie, anders, als es zunächst den Anschein hat. Am Anfang der 90er Jahre war man noch davon ausgegangen, daß durch den bloßen Import von formalen Rechtsregeln (z.B. Verfassungstexte, Zivil-, Wirtschafts- oder Strafrechtskodifikationen) der Übergang zu "westlichen" Vorstellungen von Demokratie, Menschenrechten und Marktwirtschaft relativ einfach bewältigt werden könnte. Westliche Staaten wetteiferten noch darum, ihre jeweiligen Vorstellungen vom Rechtsstaat in das angebliche 'rechtliche Vakuum' der 'kommunistischen Unrechtsstaaten' zu transplantieren.<sup>2</sup> Was in Georgia, USA funktionierte, sollte auch in Georgien, GUS seine Schuldigkeit tun. Wenn das BGB und das HGB am Anfang des 19. Jahrhunderts in Deutschland die Wirtschaft in ordentliche Bahnen lenkten, warum sollten sie nicht auch helfen können, das Rußland der neunziger Jahre zu einer funktionierenden Marktwirtschaft umwandeln?

Mittlerweile hat sich gezeigt, daß die Wirklichkeit komplizierter ist. "Recht" besteht eben nicht nur aus Buchstaben auf dem Papier, sondern ist ein ganzer Komplex sozialer Phänomene, die ihren eigenen Regeln gehorchen. Dies ist seit langem bekannt. Um so erstaunlicher ist es, daß es zu diesem Bereich, vor allem in Deutschland, relativ wenig Literatur gibt. "Recht" wird hier fast ausschließlich von Juristen betrachtet, die sich aber weitestgehend nur mit der formalen Seite des Rechts befassen. Selbst die Rechtssoziologie versteht sich meist als Teil der Rechtswissenschaften, Berührungspunkte zu den Sozialwissenschaften gibt es nur wenige.

Der folgende kurze Beitrag ist als eine Anregung gedacht, diesen Graben zu überwinden. Er argumentiert, daß die Rechtstransformation in einem Land nur im jeweiligen soziokulturellen Kontext zu verstehen ist. Als Fallbeispiele dienen dabei die Verfassungsgerichte Ungarns und der Slowakei.

#### *Notwendigkeit eines sozialwissenschaftlichen Rechtsbegriffs*

Die Frage, was "Recht" ist, beschäftigt Philosophen, Juristen und politische Theoretiker seit der Antike. Sie hat zahlreiche Antworten hervorgebracht, von denen sich vor allem positivistische ("Recht ist, was als Recht auf dem Papier steht") und naturrechtliche ("Recht ist, was moralisch als Recht betrachtet werden kann") gegenüberstehen. Diesen beiden rechtsphilosophischen Rechtsbegriffen steht ein sozialwissenschaftlicher entgegen. Einer der frühen Vertreter dieses Begriffes war Max Weber. Er unterscheidet zwischen einer juristischen Betrachtungsweise, die sich mit ideal-normativen Fragestellungen ("welcher *normative Sinn* einem als Rechtsnorm auftretenden sprachlichen Gebilde logisch *richtigerweise* zukommen *sollte*") beschäftigt, und einer soziologischen, die das tatsächliche Verhalten, also soziales Handeln im Zusammenhang mit

---

<sup>1</sup> Zum Begriff des "Leninismus" siehe Ken Jowitt, *New World Disorder*, Berkeley 1992.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. András Sajó, Was macht der Westen falsch bei der Unterstützung der Rechtsreformen in Osteuropa, in: *Kritische Justiz*, 4/1997, S. 495-503.

rechtlichen Normen in den Mittelpunkt stellt ("die *Chance*..., daß am Gemeinschaftshandeln beteiligte Menschen ... bestimmte Ordnungen als geltend *subjektiv* ansehen und praktisch behandeln, also ihr eigenes Handeln an ihnen orientieren").<sup>3</sup> Ohne das hier im einzelnen genau ausführen zu können, schlage ich vor, einen Rechtsbegriff zu verwenden, der seine Wurzeln bei Weber hat, aber theoretische Entwicklungen in den Sozialwissenschaften aufnimmt, die um den Begriff "Diskurs" kreisen.<sup>4</sup> "Recht" als ein soziales Phänomen wird in dieser Sichtweise, neben den formalen *Rechtstexten* durch einen Rechtsdiskurs (der die Geltung und den Inhalt des formalen Rechts bestimmt), einen Rechtsstab (als sozialer Träger und Erzwinger des formalen Rechts), und ein bestimmtes soziales Verhalten (das bestimmt, ob und wie formale Rechtsnormen in der Bevölkerung überhaupt verwirklicht werden) konstituiert. Der Einfachheit halber will ich hier die über den Rechtstext hinausgehenden Bestandteile dieses Rechtsbegriffes mit dem ansonsten ungenauen Begriff der "Rechtskultur" bezeichnen. Zu klären, wie diese Bestandteile des Rechts zueinander und zu gesellschaftlichen Strukturen insgesamt in Beziehung stehen, ist die Aufgabe der *sozialwissenschaftlichen* Rechtstheorie.

### *Besonderheiten der postleninistischen Rechtstransformation*

Wenn Recht transformiert wird, wie es der Begriff "Rechtstransformation" nahelegt, dann muß es einen Ausgangspunkt und, zumindest normativ, einen Endpunkt geben, zwischen denen sich diese Transformation abspielt. Der normative Endpunkt in unserem konkreten Fall scheint offensichtlich, nämlich der europäisch-nordatlantische "Rechtsstaat" bzw. die "Rule of law", auch wenn nicht unbedingt klar ist, was das im Einzelfall zu bedeuten hat. Doch ob es als gemeinsamen Ausgangspunkt *das* sozialistische Recht gab, ist mehr als zweifelhaft. Sicherlich war die marxistisch-leninistische Rechtstheorie sowjetischer Prägung durch die sowjetische Hegemonie für alle leninistischen Staaten Osteuropas verbindlich. Charakteristisch war die Vorherrschaft des Parteiwillens vor dem formalen Gesetz und die Verweigerung von Individualrechten – Prinzipien, die "westlichen" Vorstellungen vom Rechtsstaat diametral entgegenstanden.<sup>5</sup> Jedoch ist die westliche Betrachtung des "sozialistischen Rechts" oft genug von der sowjetischen Rechtsideologie ausgegangen und hat diese auf alle Länder unter sowjetischen Einfluß verallgemeinert. Es ist aber für das Verständnis der heutigen Rechtstransformation essentiell zu beachten, daß es in den einzelnen Ländern Überreste von früheren Rechtskulturen gab, welche sich der Durchsetzung des leninistisch-stalinistischen Rechtsideals widersetzen.<sup>6</sup> Institutioneller Wandel fand und findet nicht im Vakuum statt, sondern vor dem soziokulturellen Hintergrund von Diskursen, sozialen Netzwerken, Sozialstruktur und eingeübten Verhaltensweisen.

### *Die Transformation des Verfassungsrechts in Ungarn und der Slowakei in historischer Perspektive*

Wenden wir uns jetzt den konkreten Fallbeispielen zu, an denen ich meine theoretischen Überlegungen darstellen möchte. Ich habe mich genauer mit einem Teil der Rechtstransformation in Ungarn und der Slowakei beschäftigt, nämlich der Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassungsgerichte stehen auf Grund ihrer relativ großen Macht an exponierter Stelle innerhalb

---

<sup>3</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 19805, S. 181.

<sup>4</sup> Man kann hier an den sozialen Konstruktivismus und die von Foucault, aber auch (in gegengesetztem Sinne) von Habermas inspirierte Diskursanalyse denken.

<sup>5</sup> Siehe z.B. Georg Brunner, *The Functions of Communist Constitutions*, in: *Review of Socialist Law*, 1/1977, S. 121-153.

<sup>6</sup> Siehe z.B. Georg Brunner, "Rechtskultur in Osteuropa: das Problem der Kulturgrenzen", in: *Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa*, hrsg. v. G. Brunner, Berlin 1996, S. 91-112.

eines Rechtssystems und symbolisieren gewissermaßen die Vorherrschaft des (Verfassungsrechts) über die Politik. Im Zuge der Verfassungsänderungen ist in fast allen post-leninistischen Staaten ein Verfassungsgericht eingerichtet worden.<sup>7</sup> Auf formalrechtlicher Ebene gibt es große Unterschiede in den Kompetenzen, welche den Gerichten zustehen. Darüber hinaus kann man nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre auch einen Unterschied in dem feststellen, was ich "justizielle Autorität" nennen möchte – die Fähigkeit der Verfassungsgerichte, ihre durchaus umstrittene Macht zur Gesetzesvernichtung gegenüber dem Parlament durchzusetzen. Daß nämlich aus der gesetzlich festgelegten Macht zum "judicial review" noch nicht logisch folgt, daß dieses in der Verfassungswirklichkeit auch ausgeübt wird, kann man nicht nur aus dem oben dargelegten soziologischen Rechtsbegriff schließen, sondern auch empirisch zeigen. In manchen Ländern hat sich das Verfassungsgericht eine dominierende Rolle verschaffen können. In anderen blieb es gegenüber der Politik zahm oder wurde bei "Aufmüpfigkeit" wie im russischen Fall aufgelöst und neu besetzt, oder, wie in Kasachstan, einfach abgeschafft.<sup>8</sup>

Der Vergleich von Ungarn und der Slowakei bietet sich als Kontrast in dieser Hinsicht besonders an. Das ungarische Gericht unter seinem Präsident László Sólyom hat sich, besonders in der Anfangszeit der Transformation, in der ungarischen Politik eine enorme Autorität verschaffen können. Zu Hochzeiten erklärte es jedes dritte (!) Gesetz des Parlaments als verfassungswidrig. Das Parlament fügte sich trotz bitterem Protest fast immer in die Entscheidungen des Gerichts und versuchte bis auf eine Ausnahme nicht, durch (formal sehr einfach mögliche) Gesetzes- oder Verfassungsänderungen die Stellung des Gerichts auszuhebeln. In der Slowakei hingegen hat das von der nationalistischen Regierungskoalition unter Vladimir Mečiar beherrschte Parlament viele Entscheidungen des slowakischen Verfassungsgerichts ignoriert. Es ging sogar soweit, den Verfassungsgerichtspräsident Milan Čič unter Druck zu setzen und versuchte – allerdings vergeblich – mit einer Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes die Entscheidungsfähigkeit des Gerichts zu lähmen.

Obwohl es sicher gewichtige tagespolitische und formalrechtliche Faktoren gibt, welche die justizielle Autorität der beiden Gerichte beeinflußt haben, interessierte mich insbesondere die Bedeutung historischer Strukturen. Tatsächlich kann man in Ungarn eine lange legalistische Tradition nachweisen, die sich zum Teil auch während der leninistischen Periode erhalten hat. So wandte sich zum Beispiel die juristische Forschung und Lehre nach 1956 immer weiter von den Vorgaben des "Marxismus-Leninismus" ab, der allenfalls noch als Lippenbekenntnis praktiziert wurde. Es gab zahlreiche Kontakte auf rechtswissenschaftlichen Gebiet zwischen Ungarn und dem "Westen". Viele ungarische Juristen konnten, unter anderem in Deutschland, sich fortbilden und forschen – der Verfassungsgerichtspräsident Sólyom ist ein Beispiel für eine solche "aufgeklärte" Elite. Innerhalb des Systems hatte, vor allem nach den wirtschaftlichen Reformen der frühen 1980er, ein Verrechtlichungsprozess eingesetzt, der die Legitimität des Regimes gegenüber der Elite immer mehr von einer Befolgung der Gesetze abhängig machte. Außerdem bildete sich schon während der eigentlichen sozialistischen Periode durch die wirtschaftlichen Liberalisierungen Kádárs ein gewisser Mittelstand aus, der normalerweise zu den Trägern eines Rechtsstaats gezählt wird. Schließlich konnte sich nach dem Regimewechsel das ungarische Gericht als Hüter der "tausendjährigen verfassungsstaatlichen Tradition" Ungarns darstellen, die zum Selbstverständnis und zur europäischen Identität der ungarischen Elite gehörte.

---

<sup>7</sup> Vgl. Georg Brunner, Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1/1993, S. 819-870.

<sup>8</sup> Siehe dazu Herman Schwartz, Eastern Europe's Constitutional Courts, in: Journal of Democracy, 1/1998, S. 100-114.

Wenig vergleichbares finden wir in der Slowakei. Durch die historischen Erfahrungen realer und eingebildeter Unterdrückung durch zuerst die Ungarn und dann die Tschechen hatte sich ein anderer Diskurs herausgebildet, der innerhalb der slowakischen Elite, oder zumindestens der, die nach 1992 an die Macht kam, dominierte: der Wunsch nach slowakischer Souveränität.<sup>9</sup> Diese Ideologie wandte sich nach der erlangten Unabhängigkeit nach "innen", vor allem gegen die ethnischen Minderheiten und Regimegegner. Vladimir Mečiar hat sich, neben Versprechungen, die Slowaken vor den Auswirkungen des Marktliberalismus zu schützen, ausgiebig und erfolgreich dieser Ideologie bedient. Die politische Elite der Mečiar-Periode setzte sich vor allem aus provinziellen, klientelistischen Ex-Kadern zusammen, denen "westliche" Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit, geschweige denn Verfassungsstaatlichkeit, weitgehend fremd waren.

### *Zusammenfassung*

Der hier gegebene Rahmen erlaubt es nicht, auf die theoretischen Implikationen der skizzierten Argumente näher einzugehen.<sup>10</sup> Eines scheint aber klar zu sein: Rechtstransformation ist ein komplizierter Prozeß, der institutionelle, politische, soziale, kulturelle und auch wirtschaftliche Faktoren miteinbezieht. Es ist daher wichtig, in rechtswissenschaftliche Analysen der post-leninistischen Entwicklung stärker rechtssoziologische Einsichten zu integrieren. Sofern nicht der soziokulturelle Hintergrund, vor dem neue Gesetze erlassen werden, mit in die Analyse einbezogen wird, bleiben viele Studien blind für die tatsächliche Wirkungsweise von Recht in Transformationsgesellschaften. Auf die Verfassungsebene bezogen ist der amerikanischen Juristin und Soziologin Kim Lane Scheppele zuzustimmen, wenn sie schreibt:

Der Erfolg einer bestimmten Verfassung beruht weniger auf ihren verfassungsrechtlichen Qualitäten als auf der politischen Kultur, in welche die Verfassung eingesetzt wird. Die Vorstellungen, die Richter, Juristen und Politiker davon haben, wie Verfassungskulturen funktionieren, sind wichtiger als der tatsächliche Text, und noch wichtiger als die tatsächlich existierende Realität der Verfassungskultur, die der Verfassung als Vorbild diene.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Wenn auch nicht unbedingt nach Eigenstaatlichkeit. Das ist aber eine andere Frage.

<sup>10</sup> Für eine detaillierte Exposition der theoretischen und empirischen Argumente dieser Arbeit siehe meine Masterarbeit "Justizielle Autorität in Ungarn und der Slowakei", im internet erhältlich unter [http:// userpage.fu-berlin.de/~boulang/Texte/rechtsstaat.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~boulang/Texte/rechtsstaat.pdf).

<sup>11</sup> Kim Lane Scheppele, The Accidental Constitution, paper to be presented at the conference "Constitutional Borrowings on a Global Scale", University of Pennsylvania, Philadelphia, April 1997, S. 1.



*Harald Christian Scheu*

### ***Der Rat für Menschenrechte in der Tschechischen Republik***

#### *Rechtsgrundlagen des Menschenrechtsschutzes in der Tschechischen Republik*

Nach dem Sturz des kommunistischen Regimes in der Tschechoslowakei wurde dem Schutz der Menschenrechte nach 1990 eine zentrale Stellung im Rahmen der Rechtsordnung eingeräumt. Binnen kurzer Zeit ratifizierte die Tschechische und Slowakische Föderative Republik eine Reihe von völkerrechtlichen Dokumenten zum Menschenrechtsschutz, die sie vorher im Einklang mit anderen kommunistischen Staaten als Einmischung in innere Angelegenheiten abgelehnt hatte. Auf innerstaatlicher Ebene kam es zur Annahme der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, wodurch die grundlegenden politischen und sozialen Grundrechte in einem Verfassungsgesetz verankert wurden.

Die Tschechische Republik übernahm nach der Auflösung der Tschechoslowakei am 1. Jänner 1993 sowohl die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten im Bereich des Menschenrechtsschutzes, als auch die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten als innerstaatliche Rechtsgrundlage, welche gemäß der tschechischen Verfassung Bestandteil der Verfassungsordnung ist. Durch die Bestimmung des Artikel 10 der Verfassung wurde zudem festgelegt, daß völkerrechtliche Verträge über den Schutz der Menschenrechte, durch welche die Tschechische Republik gebunden ist, auf ihrem Staatsgebiet unmittelbar verbindlich sind und Vorrang vor einfachen Gesetzen haben. Die effektive Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte obliegt dem Verfassungsgerichtshof.

Für die Tschechische Republik kann also festgehalten werden, daß die notwendigen legislativen Schritte zur Implementierung des in Westeuropa gebildeten menschenrechtlichen Standards sehr bald und in ausreichender Form gesetzt wurden. Mit der Verankerung von Grundrechten in der Verfassung und in völkerrechtlichen Verträgen war das Problem des Menschenrechtsschutzes aber noch nicht automatisch gelöst. Gerade im Kontext der Transformation der politischen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Ordnung ergaben sich in allen Ländern des ehemaligen Ostblocks regelmäßige Spannungen, die sich auf die konkrete Umsetzung von Menschenrechten negativ auswirkten.

#### *Internationale Kritik*

Die aktuellen Probleme des Menschenrechtsschutzes in der Tschechischen Republik können vor allem aus den Stellungnahmen Internationaler Organisationen und Institutionen abgelesen werden. Deren Kritik bezog sich weniger auf die Umsetzung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Menschenrechte und Grundfreiheiten, sondern auf die Implementierung von völkerrechtlichen Abkommen zum Schutz speziell gefährdeter Gruppen, wie z.B. der UN-Kinderrechtskonvention, der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau und der UN-Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung. Im Rahmen jener Abkommen hat sich die Tschechische Republik dazu verpflichtet, an die entsprechenden Konventionsorgane in regelmäßigen Abständen Berichte über die Verwirklichung der übernommenen Verbindlichkeiten zu übersenden.

Eine Beurteilung des Staatenberichtes der Tschechischen Republik zum Stand der Kinderrechte wurde durch den UN-Kinderrechtsausschuß im Oktober 1997 angenommen und enthielt eine ganze Reihe grundsätzlicher Bedenken.<sup>12</sup> Als wesentlicher Mangel wurde das Fehlen eines sy-

---

<sup>12</sup> Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Czech Republic, CRC/C/15/Add.81.

stematischen und koordinierten Zugangs der staatlichen Organe zur Frage der Kinderrechte hervorgehoben. Auch die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und privaten Initiativen wurde als unzureichend angesehen. Folgerichtig empfahl der Kinderrechtsausschuß in seiner Stellungnahme die Schaffung eines Mechanismus, welcher die verschiedenen staatlichen und privaten Aktivitäten koordinieren könnte. Als zusätzliches Instrument wurde ein unabhängiger Kontrollmechanismus in der Gestalt eines Ombudsmannes oder einer innerstaatlichen Kommission für Kinderrechte vorgeschlagen.

Im März 1998 wurde der Bericht der Tschechischen Republik über die Verhinderung rassistischer Diskriminierung durch den UN-Rassendiskriminierungsausschuß behandelt.<sup>13</sup> Zu jenem Zeitpunkt war die problematische Situation der Roma-Minderheit in der Tschechischen Republik bereits zu einem innen- und außenpolitischen Problem geworden, da zahlreiche tschechische Roma zuerst in Kanada, danach aber auch in einer Reihe von westeuropäischen Staaten unter Hinweis auf ihre "angebliche" Diskriminierung Asylanträge stellten. Der Rassendiskriminierungsausschuß stellte völlig zurecht fest, daß die Tschechische Republik ihre internationalen Verpflichtungen im Bereich des Diskriminierungsschutzes nicht in zufriedenstellender Weise erfüllte. Insbesondere fehlten die Erhebung von spezifischen statistischen Daten und konkrete Schritte zur Erziehung der staatlichen Organe und der Bevölkerung. Obwohl nicht explizit angesprochen, war auch in diesem Zusammenhang von der Absenz eines komplexen Mechanismus zur Koordinierung einzelner staatlicher Programme auszugehen.

Die Frage der Frauenrechte in der Tschechischen Republik wurde durch den UN-Frauen Diskriminierungsausschuß im Mai 1998 behandelt.<sup>14</sup> Als wesentlicher Mangel wurde darin abermals die unzureichende Koordination der einzelnen Regierungsaktivitäten festgehalten. Der Ausschuß war der Ansicht, daß die Tschechische Republik einen nationalen Mechanismus zur Implementation der Konvention einrichten sollte.

### *Die Gründung des Rates für Menschenrechte*

Die zitierten Berichte einzelner UN-Konventionsorgane legen den Schluß nahe, daß die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes durch die Tschechische Republik bis heute an strukturellen Mängeln leidet. Zuletzt war dies auch ein innenpolitischer Streitgegenstand zwischen Regierung und Opposition. Nach der Regierungsübernahme durch die Sozialdemokratische Partei im August 1998 erfolgte eine scharfe Abrechnung mit der bis dahin zu beobachtenden Inkonsequenz im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Die einzelnen Kritikpunkte sind dem offiziellen Regierungsbericht über den Stand der Menschenrechte in der Tschechischen Republik für das Jahr 1998 zu entnehmen.<sup>15</sup>

Insbesondere heißt es in dem Bericht, daß die früheren konservativen Regierungen unter Ministerpräsident Václav Klaus den Schutz der politischen und bürgerlichen Individualrechte vernachlässigten, da die staatliche Verantwortung für den Menschenrechtsschutz weitgehend negiert wurde. Laut Bericht war den konservativen Parteien die Idee von sozialen und kulturellen Rechten und ebenso von Gruppenrechten (z.B. für Minderheiten) völlig fremd. Seit dem Entstehen der Tschechischen Republik wurde auf parlamentarischer Ebene wiederholt die Frage diskutiert, ob die Institution eines Ombudsmannes notwendig sei, um den Schutz der Menschen-

---

<sup>13</sup> Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Czech Republic, CERD/C/304/Add.47.

<sup>14</sup> Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/53/38.

<sup>15</sup> Anhang zum Regierungsbeschluß Nr. 278 vom 7. April 1999.

rechte im Verhältnis Staatsbürger-Behörden wirksamer zu machen. Die entsprechenden Gesetzesvorschläge scheiterten allesamt aufgrund des parteipolitischen Kleinkrieges.<sup>16</sup>

Im Programm der neuen tschechischen Regierung vom August 1998 kommt ein gesteigertes Interesse für den Menschenrechtsschutz zum Ausdruck.<sup>17</sup> Die Realisierung der Menschenrechte wird darin als wesentliches Attribut eines demokratischen Rechtsstaates angesehen. Zu einer ersten konkreten Regierungsmaßnahme kam es am 9. September 1998, als durch den Regierungsbeschluß Nr. 579 ein Regierungsbevollmächtigter für Menschenrechte (im weiteren: der Bevollmächtigte) ernannt wurde. Jener tritt als Regierungsorgan auf, welches im Bereich der Bewertung des Standes der Menschenrechte in der Tschechischen Republik Initiativen setzt und die Regierungspolitik koordiniert.

Ein weiterer Schritt erfolgte am 9. Dezember 1998, und zwar anlässlich des 50. Jahrestages der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Durch den Regierungsbeschluß Nr. 809 wurde der Rat für Menschenrechte (im weiteren: der Rat) als Organ der tschechischen Regierung eingerichtet. Dem Rat werden zwei Aufgabenbereiche zugeordnet. Er soll die innerstaatliche Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Tschechischen Republik im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten beobachten und die Absendung von Staatenberichten an einzelne UN-Konventionsorgane entsprechend den übernommenen Verpflichtungen<sup>18</sup> sicherstellen. Den Vorsitz im Rat führt der Bevollmächtigte, der auf Vorschlag der einzelnen Ministerien, bzw. der Regierung auch die Mitglieder des Rates ernennt.<sup>19</sup>

Die Stellung des Rates wird in einem eigenen Statut, welches durch den Regierungsbeschluß Nr. 132 vom 17. Februar 1999 angenommen wurde, näher umschrieben. Zu den bereits genannten Aufgabenbereichen kommt hinzu, daß der Rat ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit privaten Initiativen (NGOs) und Organen der regionalen Selbstverwaltung verpflichtet wird. Einzelne Vorschläge bezüglich der Regierungspolitik im Bereiche des Menschenrechtsschutzes legt der Rat über den Vorsitzenden des legislativen Rates an die Regierung vor. Die Kommunikation zwischen dem Rat und einzelnen Ressortministern soll durch den Bevollmächtigten sichergestellt werden. Im Rahmen ihrer Tätigkeit haben die einzelnen Mitglieder des Rates das Recht, von den Organen der staatlichen Verwaltung und ebenso von Organisationen und Institutionen, die der staatlichen Verwaltung unterstehen, Informationen und Stellungnahmen anzufordern.

### *Perspektiven des Menschenrechtsschutzes in der Tschechischen Republik*

Die Gründung des Rates für Menschenrechte ist als Maßnahme zur Verbesserung der Regierungsarbeit im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu verstehen. Durch diesen Schritt kommt zum Ausdruck, daß ein funktionierender Menschenrechtsschutz in der Verantwortung des Staates liegt. Es soll nicht nur die Kommunikation zwischen der Regierung und den verschiedenen Bürgerinitiativen gefördert, sondern auch die internationale Reputation der Tschechischen Republik verbessert werden. Als erster Testfall kann in dieser Hinsicht der Staatenbericht zur

<sup>16</sup> Der bislang letzte Gesetzesentwurf über einen Ombudsmann scheiterte am 26. Juli 1996 nur knapp, nachdem er zuvor in drei Lesungen im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung des tschechischen Parlaments intensiv diskutiert worden war.

<sup>17</sup> Online: <http://www.vlada.cz/vlada/dokumenty/prohlas.win.htm>.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Art. 9 der UN-Rassendiskriminierungskonvention, Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention, Art. 19 der UN-Folterkonvention, usw.

<sup>19</sup> Der Rat setzt sich aus Vertretern des Außenministeriums, des Justizministeriums, des Innenministeriums, des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten, des Unterrichtsministeriums, des Kulturministeriums, des Gesundheitsministeriums, des Ministeriums für regionale Entwicklung, des Verteidigungsministeriums, des Amtes für das staatliche Informationssystem und aus Vertretern der Öffentlichkeit zusammen.

Umsetzung des Rahmenabkommens des Europarates über den Schutz nationaler Minderheiten gewertet werden.<sup>20</sup> Der Bericht enthält an mehreren Stellen Selbstkritik, welche sich vor allem auf die problematische Situation der Roma-Minderheit im Land bezieht.<sup>21</sup> Es wird deutlich, daß die neue Regierung im Bereich des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes ein schwieriges Erbe angetreten hat.

Zweifellos ist eine umfassende Beurteilung der Tätigkeit des Rates zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht möglich, da der Rat kaum ein halbes Jahr funktioniert. Es ist zu erwarten, daß der Rat nach der Abklärung unvermeidlicher Kompetenzfragen, sowohl im Außenverhältnis, als auch innerhalb der Institution, zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit übergehen wird. Bisher wurde die Wahrnehmungsschwelle der Öffentlichkeit durch den Rat erst einmal, und zwar im Fall des Konfliktes zwischen der Stadtverwaltung in Ústí nad Labem und der dortigen Roma-Minderheit, überschritten. Die Stadtverwaltung plante die Errichtung einer Mauer, um die in Sozialwohnungen lebenden Parteien (fast ausschließlich Roma) von den Bewohnern der angrenzenden Eigentumshäuser abzutrennen. Diese Absicht rief nicht nur die Besorgnis des UN-Rassendiskriminierungsausschusses<sup>22</sup> und anderer internationaler Institutionen hervor, sondern bewirkte auch ein Einschreiten des Rates. Der Vorsitzende des Rates, d.h. der Bevollmächtigte, nahm an verschiedenen Verhandlungen der örtlichen Organe teil und versuchte sie von der Notwendigkeit einer anderen Lösung zu überzeugen. In diesem Zusammenhang gab es erstmals auch Debatten in den Medien, durch welche der Rat einen gewissen öffentlichen Bekanntheitsgrad erzielte. Andererseits wurde aber auch deutlich, daß der Rat gerade im Fall des Mauerbaus in Ústí nad Labem den Organen der örtlichen Selbstverwaltung hilflos gegenüber steht, da es für ein Einschreiten des Rates keine Rechtsgrundlage gibt. Der Rat wird für ähnliche Fälle seinen Standort und die entsprechende politische Strategie erst bestimmen müssen.

Dies gilt auch für den Fall, daß das Amt eines Ombudsmannes geschaffen wird. Laut offiziellem Regierungsprogramm soll diese Institution, ebenso wie in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, den Stand der Menschenrechte systematisch beobachten, den verantwortlichen Stellen Verbesserungsvorschläge unterbreiten und in konkreten Fällen auch gerichtliche Verfahren initiieren.<sup>23</sup> Abgesehen davon, daß für konkrete Einzelpersonen, die sich als in ihren Menschenrechten verletzt erachten, der Zugang zu einem Ombudsmann leichter wäre, als zu einem Regierungsorgan, würden sich eine ganze Reihe von kompetenzmäßigen Überschneidungen beider Institutionen ergeben. Auch dies ist ein Indiz dafür, daß der endgültige Wirkungsbereich des Rates noch genauer festzulegen sein wird. Von der näheren Ausgestaltung der einzelnen Aufgaben und Kompetenzen wird es letztlich abhängen, ob der Rat tatsächlich einen Fortschritt im Bereich des Menschenrechtsschutzes in der Tschechischen Republik bewirken kann.

---

<sup>20</sup> Das Rahmenabkommen, welches für die Tschechische Republik am 1. April 1998 in Kraft trat, verpflichtet die Vertragsparteien zur Absendung eines entsprechenden Staatenberichtes binnen eines Jahres, nachdem es für die Vertragspartei verbindlich wurde.

<sup>21</sup> Online: <http://www.vlada.cz/rady/rnr/dokumenty/plneni.win.htm>.

<sup>22</sup> Vgl. Decision 2 (53) on the Czech Republic, CERD/C/53/Misc.27.

<sup>23</sup> Online: <http://www.vlada.cz/vlada/dokumenty/prohlas.win.htm>.

***Die Stellung der Regierung der Russischen Föderation – unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes "Über die Regierung der Russischen Föderation" und seiner Entstehung***

Die Regierung der Russischen Föderation (RF) wird in ihrem grundlegenden Status in Kapitel VI der Verfassung der Russischen Föderation (VerfRF) behandelt. Gemäß Artikel 110 VerfRF übt sie die vollziehende Gewalt in der RF aus. Dies ist deshalb nicht selbstverständlich, weil die VerfRF einen starken Präsidenten vorsieht, dieser jedoch, nach der neuen Verfassung von 1993, nicht mehr der Exekutive vorsteht, wie es nach der Verfassung der RSFSR der Fall war. Vielmehr steht der Präsident nun als Staatsoberhaupt und "Garant der Verfassung" (Artikel 80 I, II VerfRF) über den drei Gewalten.

In den weiteren Artikeln des VI. Kapitels werden zum einen die Zuständigkeiten der Regierung beschrieben, zum anderen ist hier die Bildung der Regierung und ihre Abberufung durch den Präsidenten festgelegt. Daraus ergibt sich das schwierige Bild einer zwischen Präsident und Parlament (Duma) stehenden Regierung, wie es in semipräsidentialen Staatssystemen häufig zu finden ist.<sup>24</sup> In der RF verhält es sich so, daß der Vorsitzende der Regierung, der sodann seine Minister benennt, vom Präsidenten ernannt und von der Duma bestätigt wird (Artikel 111 VerfRF). Sollte die Duma ihre Bestätigung dreimal verweigern oder der Regierung innerhalb von drei Monaten zweimal das Mißtrauen aussprechen oder eine Vertrauensfrage des Regierungsvorsitzenden abschlägig beantworten, so kann der Präsident die Duma auflösen (Artikeln 111 IV, 117 III 4, 117 IV VerfRF).

Die Tätigkeit der Regierung ist gemäß Artikel 114 II VerfRF durch ein Verfassungsgesetz zu regeln. Gesetze dieser Art, die in hierarchischer Sicht zwischen den einfachen Gesetzen und der VerfRF stehen und besonderen Quoren in der Annahme und Änderung durch Duma und Föderationsrat unterliegen (Artikel 108 VerfRF), sieht die VerfRF an einigen Stellen vor, die dem Verfassungsgeber von besonderer gesamtstaatlicher Bedeutung erschienen.<sup>25</sup>

Nun mag es ungewöhnlich erscheinen, daß die Tätigkeit der Regierung als oberstes Organ der Exekutive durch ein Parlamentsgesetz, also einen Legislativakt, geregelt wird. Dies läßt sich in historischer Hinsicht damit erklären, daß bereits in der Sowjetunion der Ministerrat der UdSSR das de facto wichtigste Staatsorgan war (neben dem Zentralkomitee, das jedoch Organ der Partei war). Seine Bedeutung lag nicht nur in seiner Zusammensetzung aus den einzelnen Ministern, vielmehr hatte das Kollegialorgan eigene Vollmachten, die von denen der verschiedenen Ministerien getrennt waren. Dieser hervorgehobene Stellenwert des Gesamtorgans Regierung setzte sich auch in den Übergangsverfassungen der RSFSR und in der heutigen Verfassung fort. So beschreibt Artikel 114 I VerfRF eine Reihe von Materien, die einzelnen Fachgebieten zugeordnet werden könnten, hier jedoch der Regierung insgesamt anvertraut werden – ebenso nimmt Artikel 78 IV VerfRF die Regierung insgesamt in die (Mit)Verantwortung für die Ausübung der vollziehenden Gewalt. Dies und die veränderte Stellung der Regierung zwischen Präsident und Parlament lassen eine gesetzliche Statuierung der Regierungstätigkeit auch vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes (Artikel 10 VerfRF) hinnehmbar erscheinen.

<sup>24</sup> Vgl. zu der Situation in der RF: Jurij Lejbo, Semipräsidentialpolitik in Rußland – Theorie und Praxis, in: Osteuropa Recht 1997, S. 33-44.

<sup>25</sup> Bspw.: Art. 65 II VerfRF, (Aufnahme eines neuen Föderationsobjekts); Art. 70 I VerfRF, (Symbole der RF); Art. 84 lit. (deutsch) c VerfRF, (Verfahren eines Referendums); Art 87 II VerfRF, (Verteidigungsfall); Art 88 VerfRF, (Ausnahmestand); Art. 118 III VerfRF, (Struktur des Gerichtswesens).

Die erschwerten Verfahrensanforderungen, die an ein Verfassungsgesetz gestellt werden, brachten es jedoch mit sich, daß die Aufgabe der Verfassung, ein Gesetz über die Regierungsarbeit zu schaffen, über mehr als vier Jahre unerfüllt blieb. In dieser Zeit behalf man sich mit dem vorkonstitutionellen Gesetz über den Ministerrat der RSFSR<sup>26</sup> und z.T. ebenfalls vorkonstitutionellen Dekreten des Präsidenten<sup>27</sup>. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um temporäre Hilfsmittel, die nicht dazu taugten, die veränderte rechtliche Position der Regierung dauerhaft zu regeln. Dementsprechend wurde seit langem in der rechtswissenschaftlichen Literatur<sup>28</sup> aber auch in der Tagespolitik<sup>29</sup> ein Gesetz über die Regierung gefordert.

Parallel dazu verliefen die Vorbereitungen zu dem Gesetzesentwurf.<sup>30</sup> Die Regierung und der Präsident beauftragten bereits 1994 jeweils eigene Kommissionen zur Ausarbeitung eines Gesetzes. Schließlich wurde ein gemeinsamer Entwurf im November 1994 vom Präsidenten in die Duma eingebracht, die den Entwurf im Januar 1995 in erster Lesung ablehnte und zur Überarbeitung in ihren Ausschuß für Rechtsfragen weiterleitete. Die Bearbeitungszeit dort betrug mehr als zwei Jahre, so daß der überarbeitete Entwurf im April 1996 der neuen Duma vorgelegt wurde, wo er in erster Lesung nach zweimaliger (!) Abstimmung die erforderliche Zweidrittelmehrheit fand. Die zweite und dritte Lesung im November 1996 brachten ebenfalls die erforderlichen Mehrheiten, womit der Entwurf dem Föderationsrat zugeing, der eine Annahme im Dezember 1996 zweimal mit deutlicher Mehrheit verweigerte (es stimmten jeweils nur 20 Mitglieder für den Vorschlag). Man bemängelte in erster Linie das Fehlen einer Regelung zur Zusammenarbeit der Regierung mit der Exekutive der Subjekte der RF. Insgesamt kritisierte der Föderationsrat, daß sich aus dem Entwurf nicht die Rolle der Regierung im föderalen Staat ergebe. Hinsichtlich der Föderationsebene wurde verlangt, die Informationspflicht der Regierung gegenüber Duma und Föderationsrat deutlicher hervorzuheben.<sup>31</sup>

Überraschenderweise fand sich dann jedoch im Mai 1997 die erforderliche Dreiviertelmehrheit für den in der Zwischenzeit nicht veränderten Gesetzesentwurf. Dabei wurde per Unterschriftenliste abgestimmt, da man befürchtete, am Tag der eigentlichen Abstimmung nicht beschlußfähig zu sein.

Eben dieser Abstimmungsmodus veranlaßte den Präsidenten dazu, das Gesetz ohne inhaltliche Prüfung, zu der er gemäß Artikel 107 III VerfRF berechtigt ist, allein wegen seines verfassungsrechtlich zweifelhaften Zustandekommens, an den Föderationsrat zurückzugeben.<sup>32</sup>

Tatsächlich hatte er jedoch auch Einwände inhaltlicher Art, was sich Jahre später zeigte, als er sich, nach vorangegangener Einigung über geringfügige Änderungen in dem Gesetz, aus tagespo-

---

<sup>26</sup> Gesetz über den Ministerrat vom 22.12.1992, Vedomosti s'ezda narodnykh deputatov Rossijskoj Federacii i Verkhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, Nr. 1/1993, Art. 14.

<sup>27</sup> Ukaz vom 30.9.1992 (Struktur der Exekutive), Zbranie Aktov Prezidenta (ZAP) 14/1992, Pos. 1090; Ukaz vom 30.9.1992 (Koordinierung von Präsident und Regierung), ZAP 14/1992, Pos. 1092; Ukaz vom 14.8.1996 (Struktur der Exekutive), Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (SZRF) 34/1996, Art. 4081

<sup>28</sup> Lev Okun'kov, President Rossijskoj Federacii, Moskau 1996, S. 80; Natalija Saliszeva, Podcinjajutsja li Ministru ego upravlenija, in: Presidentskij Kontrol' 1/1997, S. 36.

<sup>29</sup> Beschluß der Duma vom 28.10.1994 "Über die sozial-wirtschaftliche Politik der Regierung der RF", SZRF 28/1994, Art. 2969; Alljährlicher Bericht des Präsidenten zur Lage des Landes an die Föderationsversammlung, Moskau 1994.

<sup>30</sup> Zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes: Lev Okun'kov, O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii – Kommentarij, S. 430-444 (Anhang zur Kommentierung des Gesetzes).

<sup>31</sup> Stenogramm der Sitzung des Föderationsrates in: Bjulleten' Sovet Federacii, Nr. 1, 4.12.1996.

litischen Gründen bereit erklärte, das Gesetz zu unterzeichnen. Dies geschah am 17. Dezember 1997. Das Gesetz trat am 1. Januar 1998, zehn Tage nach seiner Verkündung, in Kraft.<sup>33</sup> Es wurde jedoch, wie vereinbart, bereits am 25. Dezember 1997 durch Verfassungsgesetz geändert. An diesem Tag durchlief das ändernde Gesetz beide Kammern und wurde binnen einer Woche vom Präsidenten unterzeichnet. Es trat am Tage seiner Verkündung, dem 4. Januar 1998, in Kraft.<sup>34</sup> Das absurde Ergebnis eines vier Jahre dauernden politischen Gerangels war somit ein Gesetz, das nur drei Tage nach seinem Inkrafttreten novelliert wurde.

Das Gesetz über die Regierung enthält 48 Artikel, die in zehn Kapitel unterteilt sind, allerdings ist Artikel 5 im Rahmen der Änderung vom 31. Dezember 1997 weggefallen. Das erste Kapitel statuiert die allgemeinen Grundlagen der Regierungsarbeit und stellt die Regierung an die Spitze der Exekutive. Das zweite Kapitel ist der personellen Zusammensetzung und der Bildung der Regierung gewidmet. Kapitel III und IV regeln die Kompetenzen der Regierung und ihre Arbeitsweise. Die Kapitel V bis VIII enthalten Bestimmungen über die Stellung der Regierung gegenüber Präsident, Föderationsversammlung, Judikative und den Organen der Subjekte der RF. In Kapitel IX sind die finanziellen Verhältnisse der Regierung und ihrer Mitglieder normiert. Kapitel X besteht aus Übergangs- und Schlußvorschriften.

Trotz der dargelegten langen Ausarbeitungszeit weist das Gesetz einige Unzulänglichkeiten auf, die zum Teil bereits während der Ausarbeitung von verschiedenen Seiten bemängelt, jedoch nicht behoben wurden.

So kritisierte die Regierung am 3. Juni 1996 in einem Brief an die Duma, daß der Entwurf mit seinen detaillierten Vorschriften zur Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung, zum Präsidium der Regierung und zu einzelnen organisatorischen Fragen der Regierungstätigkeit die Arbeit der Regierung erheblich erschwere. Diese Fragen sollten der Geschäftsordnung der Regierung vorbehalten bleiben, die von der Regierung selbst zu erlassen sei.<sup>35</sup> Auch wenn einige dieser Anregungen im Verlaufe der Ausarbeitung berücksichtigt wurden, so stellt sich doch die Frage, ob die in Kapitel IV enthaltenen Vorschriften tatsächlich dem in Artikel 10 VerfRF scharf formulierten Gewaltenteilungsgrundsatz entsprechen. Es erscheint als Eingriff in den Kernbereich der Exekutive, wenn die Legislative die Häufigkeit der Kabinettsitzungen detailliert vorschreibt oder die Mehrheitsverhältnisse im Präsidium der Regierung festsetzt (Artikel 27 I, 29 III des Gesetzes).

Zu bedauern ist, daß mit dem Gesetz nicht der ausufernden Bürokratisierung der Regierungstätigkeit Einhalt geboten wurde. In Artikel 25 sind mehrere stellvertretende Regierungschefs vorgesehen, die nicht einmal Ressortminister sein müssen. Auch die seit einigen Jahren bestehende Einrichtung eines Präsidiums der Regierung wurde nicht abgeschafft sondern, im Gegenteil, in Artikel 29 noch gesetzlich fixiert, wobei seine genauen Aufgaben unklar bleiben. Am problematischsten wirkt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Normierung des Regierungsapparates aus (Artikel 47). Mit diesem Verwaltungsapparat, der in einzelne sachbezogene Referate unterteilt ist, und dem Kollegialorgan Regierung untersteht, werden Parallelstrukturen

---

<sup>32</sup> Mit der gleichen Begründung lehnte der Präsident ebenfalls im Mai 1997 die Ausfertigung des sogenannten "Beutekunstgesetzes" ab. Auf Antrag des Föderationsrates verpflichtete das Verfassungsgericht der RF in seiner Entscheidung vom 6. April 1998 (Vestnik Konstitucionnogo Suda, 4/1998, S. 11-16) den Präsidenten jedoch dieses Gesetz auszufertigen.

<sup>33</sup> SZRF, 51/1997, Art. 5712.

<sup>34</sup> SZRF, 1/1998, Art. 1.

<sup>35</sup> Vgl. eine Wiedergabe der wichtigsten Punkte des Briefes in: Lev Okun'kov, O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii – Kommentarij, S. 430-444 (Anhang zur Kommentierung des Gesetzes), hier: S. 436-437.

gefestigt, die den einzelnen Fachministerien nicht nur Konkurrenz machen (beispielsweise im Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften), sondern sich auch hervorragend dazu eignen, Verantwortung abzuschieben.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, daß gerade in dem Kapitel über die Kompetenzen der Regierung (Kapitel III), lediglich die Vorschriften des Artikel 114 I VerfRF, wenn auch in anderer Reihenfolge, wörtlich wiederholt werden. Das gleiche ist bei dem Kapitel über die Beziehungen der Regierung zum Präsidenten zu beobachten. Die bedeutende Frage der Stellung der Regierung zum Präsidenten bleibt ungewiß. Es ist nicht klar, welche Kompetenzen die Exekutive im Bereich präsidialer Zuständigkeiten hat. Zugleich stellt sich die Frage, inwieweit der Präsident in die Regierungsarbeit eingreifen darf – z.B. durch den direkten Zugriff auf einzelne Ministerien.<sup>36</sup> Zu der erwarteten Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Stellung der Regierung trägt dies nicht eben bei.

Auch die bereits erwähnte Kritik des Föderationsrates hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Exekutive der Subjekte ist berechtigt: Die Artikel, die sich mit der Kooperation der Regierung mit den Subjekten befassen (Artikel 4, 43, 44) sind nicht geeignet, die gerade im Bereich gemeinsamer Kompetenzen bestehenden schwierigen Verflechtungen zwischen Subjekts- und Föderationsexekutive befriedigend aufzulösen. Nun muß dies nicht Aufgabe eines Gesetzes über die Regierung sein. Man sollte aber verlangen, daß das Gesetz eine Grundstruktur der Zusammenarbeit vorgibt, wenn es die Regierung zugleich an die Spitze der Exekutive stellt (Artikel 1 III des Gesetzes). Dies fehlt in dem Gesetz, das sich auf Schlichtungs- und Einvernehmlichkeitsprozeduren, sowie auf abstrakte Kontrollrechte beschränkt.

Insgesamt erscheint es zweifelhaft, ob das Gesetz über die Regierung geeignet ist, die Tätigkeit der Regierung angemessen anzuleiten und das Verhältnis der Regierung zu den übrigen obersten Föderationsorganen und zur Exekutive der Subjekte rechtlich zu fixieren – ein mageres Ergebnis nach einer vierjährigen Anlaufzeit.

---

<sup>36</sup> Ukaz vom 2.8.1999, SZRF, Nr. 32/1999, Art. 4043. Der Präsident unterstellt das Justizministerium seinem direkten Zugriff.



## Politische Aktivitäten von Frauen

*Rita Dittrich*

### *Passivität oder Teilnahme? Russische Frauen im politischen Raum*

#### *Ausgangspositionen*

Die gegenwärtigen radikalen Veränderungen in Russland betreffen ganz wesentlich die Frauen. Und nicht nur deshalb, weil sie mit rd. 53% die Mehrzahl der russischen Bevölkerung stellen. Sondern weil unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft ihre alten, ungelösten Probleme bei der Erwerbsbeteiligung, der politischen Teilnahme und im Alltag<sup>1</sup> mit übernommen worden sind: niedriges Qualifikationsniveau, geringer Arbeitslohn, zusätzliche Belastungen bei der Organisation des Alltagslebens. Hinzu kommen neue Probleme: die hohe Arbeitslosenquote, die Wiederbelebung einer Ideologie der "ursprünglichen Funktion" der Frau, sich voll und ganz der Familie zu widmen, das Fehlen einer politischen Lobby für Frauen. Gleichzeitig geht ein Prozeß vonstatten, Frauen aus den höheren staatlichen Funktionen herauszudrängen. Ihnen bleibt, wie schon seit Jahrhunderten, der private Bereich. Das verleiht der Hyperzentrierung der Mutterrolle, dem matrizenrierten Modell in der russischen Kultur zusätzliche Beständigkeit.<sup>2</sup>

Die getroffene These stützen nachfolgende Daten einer Langzeitstudie (von 1991 bis 1995) über weibliche Lebensorientierungen in fünf Städten Russlands.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Über den Widerspruch von Hausarbeit und weiblicher Erwerbstätigkeit in der UdSSR siehe u.a.: Ol'ga Voronina, *Ženščina v "mužskom obščestve"*, in: *Sociologičeskie issledovanija*, 2/1998, S. 104-110.

<sup>2</sup> "The reasons why woman are not prominent in politics in the post-Soviet states vary across countries, but two main factors are the still-current belief that politics is a 'man's world', and the fact that women have other priorities." Rosalind Marsh, *Women's Studies and Women's Issues*, in: *Woman in Russia and Ukraine*, hrgs. von Rosalind Marsh, Cambridge 1996, S. 1-28 (hier: S. 12).

<sup>3</sup> Zu ähnlichem Ergebnis kommt Larisa Rybcova, *Žiznennye cennosti ženščin*, in: *Sociologičeskie issledovanija*, 10/1997, S. 26-30.

Tabelle1:

Selbsteinschätzung der Frauen  
mit ihrer Zufriedenheit bestimmter Lebenssituationen (in %)<sup>4</sup>

Soziale Selbsteinschätzung	Familienorientierte Frauen N = 306	Berufsorientierte Frauen N = 167
Lebensperspektiven: alles entwickelt sich zum Besseren	21,3	17,4
Lebenszufriedenheit insgesamt: völlig zufrieden	44,1	37,7
Zufriedenheit mit den Lebenspartner: völlig zufrieden	70,0	50,0
Zufriedenheit mit dem Ausgleich von Familie und Berufstätigkeit: völlig zufrieden	48,0	42,0
Zufriedenheit in der Mutterrolle: ich halte mich für eine gute Mutter	59,0	43,0

Tabelle 2:

"Welche Ereignisse waren für Sie in letzter Zeit besonders schwierig?" (in %)<sup>5</sup>

Soziale Selbsteinschätzung	Familienorientierte Frauen N = 306	Berufsorientierte Frauen N = 167
selbst Initiative entwickeln	12,6	15,9
Leben mit dem Bewußtsein einer Unsicherheit über die Zukunft	63,9	-
Kinder entsprechend der eigenen Vorstellungen erziehen	31,8	42,9
unter Konkurrenzbedingungen leben	41,3	49,7
neue Anforderungen in der Berufstätigkeit erfüllen	33,9	29,1
Umdenken	26,1	31,1
Demokratische Rechte nutzen	16,1	22,8
sich daran gewöhnen, daß der Staat dem "westlichen" Modell folgt	26,3	42,9

<sup>4</sup> Ol'ga Zdravomyslova-Stojunina, Obščestvo skvoz' prizmu gendernych predstavlenij, in: Ženščina, gender, kul'tura, hrsg. von Z.A. Čotkina u.a., Moskva 1999, S. 184-193 (hier: S. 188).

<sup>5</sup> Ebd.

### *Zum politischen Raum*

Die politische Sphäre ist seit jeher eine Domäne der Männer und hat sich auch im öffentlichen Bewußtsein so festgesetzt.<sup>6</sup> Soziale Ungleichheitsmuster in Russland folgen nicht dem traditionellen westeuropäischen Schema struktureller Ungleichheiten. In dieser Gesellschaft ist die Nähe zur Macht und die damit verbundene Inanspruchnahme von Privilegien<sup>7</sup> ein wichtiges Kriterium der sozialen Zuordnung. Deshalb ist die Ausübung politischer Machtpositionen durch Männer eng mit der Bewahrung sozialer Positionen verbunden. Zwar erging am 30. Juni 1996 ein Erlaß (Nr. 1005) des Präsidenten der Russischen Föderation "Über die Erhöhung der Rolle der Frauen in den föderalen Organen der Staatsmacht und in den Organen der Staatsmacht der Subjekte der Russischen Föderation". Trotz dieser "Anordnung" von oben, die politische Partizipation von Frauen zu erhöhen, sind kaum positive Resultate eingetreten. Anfang 1997 arbeiteten in den föderalen Organen rd. 15.000 Frauen (56,2% aller Staatsbediensteten). Dabei entfielen jedoch 80,6% auf niedere Dienstgruppen und lediglich 1,3% auf Führungspositionen.<sup>8</sup>

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Frauenanteil in den Fraktionen  
der russischen Staatsduma für die Legislaturperiode 1996-1999<sup>9</sup>  
(Stand: 27.03.1997)

Fraktion	Frauen		Männer		Verteilung nach Geschlecht	
	Zahl	in %	Zahl	in %	weiblich	männlich
Liberal-demokratische Partei Russlands	1	2	50	13	2	98
Kommunistische Partei der Russischen Föderation	15	32	124	32	11	89
Unser Haus – Russland	6	13	59	15	9	91
Jabloko	6	13	40	10	13	87
Agrar Deputiertengruppe	3	6	31	7	9	91
Deputiertengruppe – Narodovlastie	6	13	32	8	16	84
Deputiertengruppe – Russische Regionen	7	15	33	9	18	82
Deputierte, die keiner Deputiertenverbindung angehören	3	6	23	6	12	88
Insgesamt	47	100	392	100	11	89

### *Merkmale der russischen Frauenbewegung*

<sup>6</sup> Virginia Penrose/Uta Ruppert, Versuch zur grenzüberschreitenden Verständigung, in: Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa, hrsg. von Christine Lemke u.a., Frankfurt/New York 1996, S. 7-14 (hier: S. 12).

<sup>7</sup> Vladimir Il'in, Gosudarstvo i social'naja stratifikacija sovetskogo i postsovetskogo obščestv. 1917-1996 gg., Syktyvkar 1996, S. 136 ff.

<sup>8</sup> Informacionno-analitičeskij material o čislennosti i sostave ženščin, zanjatyh v federal'nych i regional'nych organach gosudarstvennoj vlasti, Kommissija po voprosam ženščin, sem'i i demografii pri prezidente RF, Moskva, S. 5.

<sup>9</sup> Ebd., S. 18.

- Die russische Frauenbewegung kann seit ihrer Entstehung Mitte des 19. Jahrhunderts auf eine Tradition zurückblicken, die sich den Zielen der Freiheit und der Demokratie verschrieben hat. Das Problem der Frauenbewegung besteht aber seit jeher darin, daß in Diskussionen um das Primat der Geschlechterfrage bzw. Klassenfrage ein Dissens zwischen intellektuell geführter und proletarischer Frauenbewegung besteht.
- Die Erfahrungen, die Frauen nach der Perestroika von 1989 gesammelt haben, sind sehr ambivalent: Die heutigen Möglichkeiten, sich politisch zu artikulieren, sind zwar größer geworden. Dem steht jedoch die partikulare Restaurierung patriarchalischer Strukturen im Staat und in der Gesellschaft gegenüber.
- In der Sowjetzeit wurde die Gleichberechtigung auf Gesetze reduziert.<sup>10</sup> Damit waren Möglichkeiten der eigenen Darstellung und des "Ausprobierens" von neuen bzw. oppositionellen Konzeptionen nicht vorhanden.<sup>11</sup>

Welcher Erfahrungsraum ist bei der politischen Artikulation vorhanden?

- Angeknüpft wird an gemeinsame Problemlagen und Erlebnishintergründe.
- Im Sozialismus erfolgte die Konstruktion der Gesellschaft über den Staat als universelles Machtzentrum und die Politik als universelles Machtmittel; Gesellschaft wurde mit Staat gleichgesetzt.
- Die gesamte Sozialisation betonte das Primat des Gesellschaftlichen gegenüber dem Individuellen. Damit war auch kein Feminismusdiskurs zugelassen.
- Es gab keine kritische Hinterfragung von Staat und seinen politischen Institutionen. Der Staat wurde gleichzeitig als paternalistisch und fürsorglich apostrophiert, stellte für die Frauen keine Existenzbedrohung dar, war kein Träger struktureller Gewalt gegen Frauen.
- Im Vordergrund der sozialistischen Gesellschaft stand die Sicherung der ökonomischen Stabilität. Emanzipierte Werte mußten sich dem unterordnen.
- Die Partei wurde als Instrument der politischen Mobilisierung der Frauen genutzt, um Loyalität zur Sowjetmacht zu institutionalisieren.<sup>12</sup>
- Nach der marxistisch-leninistischen Konzeption ist die soziale Befreiung der Frau Resultat und Bedingung des sozialen Fortschritts. Die Lösung der Frauenfrage wurde mit der sozialen Befreiung der Werktätigen gleichgesetzt.

*Gegenwärtiger Zustand und Ausblick: Die Wiederaufnahme eines frauenpolitischen Diskurses?*

In der heutigen russischen Frauenpolitik, die einerseits die ökonomische und soziale Überbelastung der Frauen zu berücksichtigen hat und sich andererseits mit gesellschaftlichen Vorurteilen gegenüber der emanzipatorischen Frage und dem Feminismus auseinandersetzen muß, sind Konzepte zu entwickeln, die den konkreten Bedingungen der russischen Gesellschaft entspre-

<sup>10</sup> Rosenbaum sieht in diesem Zusammenhang die ungelöste Frage nach der Möglichkeit des Revolutionierens des Geschlechterverhältnisses "von oben". Monika Rosenbaum, Frauenarbeit und Frauenalltag in der Sowjetunion, Münster 1991, S. 122.

<sup>11</sup> Auch heute noch aktuell in der frauenpolitischen Debatte: Sacharova u.a., Wie wir die Frauenfrage lösen, in: Kommunist, 4/1989, S. 56-65.

<sup>12</sup> Hier insbesondere die Gründung der ženotdel'.

chen. Dafür müssen zuerst institutionelle Strukturen geschaffen und wirksame Instrumentarien für die Durchsetzung von Fraueninteressen auf politischer Ebene<sup>13</sup> ausgelotet werden.<sup>14</sup> Der Übergang hingegen von den hierarchischen Machtstrukturen des totalitären Staates männlicher Prägung zu hierarchisch strukturierten Machtpositionen des demokratischen Staates männlicher Prägung läßt die Frauen außen vor.<sup>15</sup>

Welche gegenwärtigen Probleme lassen sich bei der Konsolidierung politischer Aktivitäten von Frauen feststellen?

- Die russische Gesellschaft ist eine konservative Gesellschaft, deren Kultur gegensätzliche Muster und Werte zu frauenpolitischen Interessen enthält.
- Die Sozialisation der russischen Frauen folgt den traditionellen weiblichen Leitbildern.
- Die Geschlechterperspektive tritt aus ihrer Geschlossenheit in den öffentlichen Raum.
- Existenzsicherung läßt politische Aktivitäten zweitrangig erscheinen.
- Soziale Orientierungen werden als weibliche Perspektive ihrer politischen Partizipation verstanden.
- Die Transformation der Gesellschaft entläßt Frauen in ein Dilemma zwischen Suche nach Authentizität und moralischer Anpassung.
- Es fehlen die übergreifende Idee und Organisation für eine Identifikation, eine politische Personifizierung und jegliche Lobby.
- Den wichtigsten sozialen Zusammenhang in Vergangenheit und Gegenwart bildet die Familie als Gegengewicht zu einer stark politisierten Gesellschaft. Dieser Bereich ist weiblich determiniert und beinhaltet Ungleichheiten zwischen und innerhalb der Geschlechter.
- Weibliche Abgeordnete sehen sich nicht als Vertreterinnen spezifisch weiblicher Probleme.<sup>16</sup> Da sie sich in Positionen befinden, die nicht den instrumentalisierten Werten der russischen Gesellschaft entsprechen, haben sie sowohl gegen die männlich bestimmten Regeln als auch gegen gesellschaftlichen Vorurteile anzutreten.
- Die Enttraditionalisierung von Klassenstrukturen und die Zunahme von Individualisierung macht es in der neuen russischen Gesellschaft notwendig, nicht mehr qua Klasse sondern qua Geschlecht Interessen von Frauen zu vertreten.

---

<sup>13</sup> Bei der Bildung einer politischen Frauenlobby wurde auf die 1993 während der Wahlen gegründeten politischen Bewegung "Frauen Russlands" große Hoffnung gelegt. Sie erhielt im Ergebnis 21 Abgeordnetensitze. In der Föderalen Versammlung beträgt der Frauenanteil 69 Sitze (11,4%); dabei entfallen auf den Föderationsrat 9 Sitze (5,5%); in der Duma haben Frauen 60 Sitze (13,5%). Alle Frauen verfügen über eine Hochschulbildung; ihr Durchschnittsalter liegt zwischen 40 und 50 Jahren. Elvira Novikova, *Ženščina v političeskoj žizni Rossii*, in: *Preobraženie*, 2/1994, S. 13-18 (S. 18).

<sup>14</sup> Bezeichnenderweise existiert in Russland eine Kommission für Fragen der Frauen, Familie und Demografie beim Präsidenten der Russischen Föderation sowie ein Departement für Angelegenheiten von Familie Frauen und Kinder beim Ministerium für Arbeit.

<sup>15</sup> Heute gibt es in Russland 300 verschiedene Frauenorganisationen unterschiedlichster Ausrichtung.

<sup>16</sup> Elena Mechčerkina/Elvira Novikova, *Frauen im politischen Leben Russlands*, in: *Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa*, hrsg. von Christiane Lemke u.a., Frankfurt/New York 1996, S. 69-85 (hier. S. 83).

*Eva Maria Hinterhuber*

***Zum sozialen Engagement von Frauen in Rußlands Nichtregierungsorganisationen.  
Kurzdarstellung eines Dissertationsprojekts***

Im Transformationsverlauf Ost- und Ostmitteleuropas und damit auch Rußlands sind zwei Punkte auffällig: Zum einen ist eine Tendenz zur Orientierung am westlichen liberalen Demokratiemodell zu beobachten, wobei eine kritische Beleuchtung der auch dort existierenden Probleme zumeist nicht geleistet wird. Zum anderen wird "Demokratie als Regierungsform meistens nicht als ein System verstanden [...], das tatsächlich die Gleichheit der Geschlechter garantiert"<sup>17</sup> – eine Haltung, die sich für Frauen als soziale Gruppe im rußländischen Transformationsprozeß negativ auswirkt. Denn im Zuge der Transformation und mit der Herausbildung einer Zivilgesellschaft haben sich zwar auch für Frauen neue Partizipationsmöglichkeiten eröffnet. Parallel dazu wurden jedoch umfangreiche soziale Gruppen, die weitgehend marginalisiert werden, neu konstituiert – darunter die der Frauen.<sup>18</sup>

In diesem Kontext stoßen Frauen auf kultureller, struktureller wie politischer Ebene<sup>19</sup> auf neue Hindernisse: So wird die mit der Entstehung einer Zivilgesellschaft einhergehende Verschärfung der Grenze zwischen öffentlichem und privatem Bereich von dem Versuch des Rückverweises der Frauen als sozialer Gruppe auf die private Sphäre begleitet. In den zeitgenössischen neotraditionalen Diskursen werden erwerbstätige Frauen gegenüber dem Rollenmodell der Hausfrau und Mutter diskreditiert. Tatsächlich stehen Rußlands Frauen im wirtschaftlichen Bereich enormen strukturellen Hindernissen gegenüber. Sie stellen in manchen Regionen bis zu 90% der Arbeitslosen, werden auf schlecht bezahlte Bereiche des Arbeitsmarktes gedrängt, und die Gehaltsschere zwischen Männern und Frauen weitet sich zunehmend. Daneben ist eine steigende Tendenz zu Gewalttaten gegen Frauen zu beobachten. Auffällig ist auch die Abwesenheit der Frauen in der institutionellen Politik. Vor diesem Hintergrund kann zu Recht gesagt werden, daß Frauen in überproportionalem Maße die sozialen Folgekosten des Transformationsprozesses tragen.

Gerade in bezug auf Frauen als soziale Gruppe wiederholt sich die oben beschriebene Marginalisierung häufig in ihrer (mangelnden) Rezeption in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung. Als Akteurinnen des Transformationsprozesses geraten Frauen jedoch auch in den verhältnismäßig wenigen Studien, die Geschlecht als Analysekategorie berücksichtigen, häufig aus dem Blickfeld, da diese sie oftmals ausschließlich als Opfer des Transformationsprozesses abbilden. Hieraus ergibt sich ein zweifaches Forschungsdefizit: Zum einen heißt es, androzentrische Verzerrungen richtigzustellen, zum anderen muß verstärkt auf "frauenspezifische Erfahrungen, Konzepte und Handlungsstrategien sowie eigene Aktivitäten von Frauen"<sup>20</sup> eingegangen werden. Um nicht durch die Ausblendung von gender in der Transformationsforschung die zunehmende Diskriminierung von Frauen zu Zeiten des Systemwechsels zu reproduzieren und damit zu verstärken, wird vielfach vorgeschlagen, das Geschlechterverhältnis als Prüfstein für demokratische Konsolidierung zu nehmen. Als zentrales Kriterium einer idealtypischen "Ge-

---

<sup>17</sup> Vlasta Jalušič, Die Geschlechterfrage und die Transformation in Ostmitteleuropa, in: Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation, hrsg. von Eva Kreisky und Birgit Sauer, Opladen 1998, S. 450- 475, S. 455.

<sup>18</sup> Christiane Lemke, Frauen und Politik in den Transformationsprozessen Osteuropas, in: Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa, hrsg. von dies./Virginia Penrose/Uta Ruppert, Frankfurt/New York 1996, S. 16.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Ebd. S.18.

schlechterdemokratie" (Halina Bendkowski) gilt dabei die Umsetzung von zivilen, politischen und sozialen Rechten<sup>21</sup> für alle Bürger und Bürgerinnen jenseits ihrer Geschlechtszugehörigkeit.

Angesichts des oben skizzierten Forschungsdefizits bietet sich für Rußland der Dritte Sektor als mögliches Forschungsgebiet an: Wenn auch kaum detaillierte Statistiken vorliegen, so herrscht doch Einigkeit in der Literatur über dessen (zahlenmäßige) weibliche Dominanz. Dabei weisen im Bereich Sozialwesen tätige Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine besonders hohe Beteiligung von Frauen auf. Frauen sind also sehr wohl im gesellschaftlichen bzw. politischen Leben aktiv; sie scheinen jedoch auch in Rußland "Formen unkonventioneller, problemspezifischer Partizipation [zu] bevorzugen".<sup>22</sup>

Welche Bedeutung hat nun das beschriebene Phänomen in der emergenten rußländischen Demokratie im allgemeinen und in bezug auf Geschlechterdemokratie im besonderen? Der Beschäftigung mit im Bereich Sozialwesen arbeitenden NGOs, zumal unter geschlechtsspezifischer Hinsicht, steht auf den ersten Blick die in der Transformationsforschung verbreitete "konzeptionelle Trennung von Zivilgesellschaft in einen demokratierelevanten, politisch-öffentlichen und einen demokratisch scheinbar eher bedeutungslosen, sozial-privaten Zweig"<sup>23</sup> entgegen. Nur diejenigen Gruppierungen gelten als forschungsrelevant, deren Handeln direkt darauf ausgerichtet ist, (formal-)politische Entscheidungen zu beeinflussen. Zwar werden NGOs (trotz ihrer vagen Begriffsbestimmung) als Teil der Zivilgesellschaft zum "set of institutions necessary to the democratic process"<sup>24</sup> gezählt, und einige Autoren stellen ihre Bedeutung in den Transformationsprozessen Ost- und Ostmitteleuropas hervor.<sup>25</sup> Die oben angeführte Auffassung von "getrennten Zivilgesellschaften"<sup>26</sup> bleibt jedoch für eine gender berücksichtigende Perspektive nicht folgenlos, spricht sie doch demjenigen Feld, in dem Frauen gehäuft aktiv sind, seine demokratietheoretische bzw. politische Relevanz ab. Demgegenüber werden insbesondere in bezug auf Rußland den im sozialen Bereich tätigen Organisationen angesichts der weitverbreiteten Skepsis gegenüber der (institutionalisierten) Politik gerade besonders gute Ausgangsvoraussetzungen eingeräumt.<sup>27</sup> Darüber hinaus nehmen die sozialen, basisnahen Gruppen eine sehr grundlegende Rolle im Transformationsprozeß ein: "Erstens stellen die Gruppen die materiellen Voraussetzungen für politische Partizipation, indem sie in die Lücke der defizitären staatlichen Versorgungspolitik einspringen. Zweitens schaffen sie auch ein Politisierungspotential, indem sie politische Strukturen bereitstellen und politische Praxis einüben, und drittens initiieren sie Prozesse gesellschaftlichen Wandels, indem sie z.B. geschlechterasymmetrische Entschei-

---

<sup>21</sup> Zivile Rechte zielen Lemke zufolge (ebd. S. 16) auf persönliche und körperliche Integrität von Frauen, soziale Rechte auf die Möglichkeit der Absicherung der eigenen materiellen Existenz, und mit politischen Rechten sind das Wahl- und Vereinsrecht, politische Artikulation und Repräsentanz gemeint.

<sup>22</sup> Susanne Kraatz, Frauen und Politik in Rußland, in: Demokratie als Projekt, hrsg. von Gabriele Abels und Stefanie Sifft, Frankfurt/New York 1999, S. 155-182.

<sup>23</sup> Uta Ruppert, Demokratisierung oder Modernisierung von Machtlosigkeit?, in: Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation, hrsg. von Eva Kreisky und Birgit Sauer, Opladen 1998, S. 491-512, S. 501.

<sup>24</sup> Robert A. Dahl, Democracy and its Critics, New Haven 1989, S. 219.

<sup>25</sup> Z.B. N. Hundewadt, The Role of Voluntary Associations (NGOs) in a Democratic Society, in: The Role of Non-Governmental Organizations in the new European Order, hrsg. von Jürgen Schramm, Baden-Baden 1995, S. 9.

<sup>26</sup> Ruppert 1998, S. 500.

<sup>27</sup> Rainer Weinert, The New Role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Central and Eastern Europe after the Collapse of Communist Regimes, in: The Role of Non-Governmental Organizations in the new European Order, hrsg. von Jürgen Schramm, Baden-Baden 1995, S. 25-39.

dungsrechte neu verteilen".<sup>28</sup> Demnach muß zu Recht die Frage gestellt werden: "Wo, wenn nicht in diesen Prozessen, sollten sonst die Impulse für die notwendige Erneuerung und Entfaltung politischer Kultur und die Politisierung von Traditionen liegen?"<sup>29</sup> Vor diesem Hintergrund gilt es also, den Beitrag von Frauen zur Entstehung einer intakten Zivilgesellschaft und damit zur Demokratisierung sichtbar zu machen und zu analysieren.<sup>30</sup>

Unter dem Gesichtspunkt der Geschlechterdemokratie ist auch die Frage nach Hemmnissen und Chancen zu stellen, die aus dem sozialen Engagement von Frauen in NGOs hinsichtlich eines Zugewinns an zivilen, politischen und sozialen Rechten zu erwarten sind. Nicht nur in Bezug auf zivile Rechte ist das vordringlich auf den sozialen Bereich konzentrierte Engagement von Frauen ambivalent: Es sind Konsequenzen denkbar, die z.B. einem Rückverweis der Frauen auf die angestammten Rollenzuschreibungen gleichkommen. In diesem Zusammenhang macht sich ein weitverbreiteter Doppelstandard in der Bewertung weiblicher und männlicher Handlungen bemerkbar: "Acts that would have been identified as civic heroism among men have been treated as expressions of female virtue and maternal love and compassion."<sup>31</sup> Hier ist jedoch auch zu fragen, inwiefern Frauen selbst zur Etablierung eines solchen Doppelstandards beitragen.<sup>32</sup> In Bezug auf das soziale Engagement von Frauen sind in diesem Zusammenhang weitere Faktoren relevant. Nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus wird versucht, die Verschlechterung von öffentlichen sozialen Dienstleistungen durch eine höhere Arbeitsleistung von Frauen zu kompensieren. Damit wird eine bereits zu Sowjetzeiten existierende Tradition weitergeführt – die Manipulation bzw. Instrumentalisierung der Frauen als soziale Gruppe durch den Staat für seine Bedürfnisse.<sup>33</sup> Für die NGO-Frauen kommt ein weiteres Dilemma hinzu: Zum einen sind sie zur Realisierung ihrer Ziele zu weiten Teilen auf den Staat angewiesen, zum anderen jedoch lehnen sie ihn in der gegebenen Form vielfach ab.<sup>34</sup> Das Engagement in NGOs ist auf struktureller Ebene ebenfalls nicht nur positiv zu sehen, birgt es doch die Gefahr, zu einem "female ghetto of underpaid jobs and little power"<sup>35</sup> zu werden. Der beschriebene NGO-Aktivismus kann jedoch auch positive Auswirkungen haben: Als Akteurinnen in einer entstehenden Zivilgesellschaft wäre eine stückweise Rückeroberung der öffentlichen Sphäre und dementsprechend ein Zugewinn an Einfluß und Macht denkbar. Im Hinblick auf einen Zugewinn an politischen Rechten ist eine Politisierung gerade durch die soziale Arbeit und damit die Eroberung eines neuen Raumes politischer Artikulation möglich (und gerade in Rußland auch aus der Geschichte bekannt). Dies könnte zum anderen auch den Schritt in Richtung aktiver Partizipation an der institutionalisierten Politik und damit deren (Re-)Okkupation erleichtern. Auch sind positive Aspekte hinsichtlich der eingangs angeführten strukturellen Hindernisse denkbar: So liegt im Engagement in NGOs zweifelsohne die Möglichkeit zu (Weiter-)Qualifikation und Übertragung der im sozialen Engagement erworbenen Fähigkeiten und etablierten Strukturen in kommerzielle Aktivitäten

---

<sup>28</sup> Gabriele Abels/Stefanie Sifft, *Demokratie als Projekt*, Frankfurt/New York 1999, S. 27; vgl. ferner Anm. 7.

<sup>29</sup> Ruppert 1998, S. 505.

<sup>30</sup> Zur Gefahr der normativen Überhöhung von Zivilgesellschaft vgl. Aurel Croissant, *Demokratisierung und die Rolle von Zivilgesellschaft in Südkorea, Taiwan und auf den Philippinen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B48/1998, S. 25-33.

<sup>31</sup> Marina Liborakina, *The Unappreciated Mothers of Civil Society*, in: *Transitions* 1/1998, S. 52-57.

<sup>32</sup> Vgl. Lena Sabadykina, *Frauen im heutigen Rußland am Beispiel von Sankt Petersburg*, in: *beiträge zur feministischen theorie und praxis*, 34/1993, S. 106.

<sup>33</sup> Linda Racioppi/Katherine O'Sullivan See, *Organizing Women before and after the Fall*, in: *Signs* 20/4/1995, S. 820.

<sup>34</sup> Vgl. Nancy Fraser, *Widerspenstige Praktiken*, Frankfurt am Main 1994, S. 270.

<sup>35</sup> Liborakina 1198.



(Dienstleistungen). Hieraus könnten positive Auswirkungen auf Frauen in der Erwerbsarbeitssphäre resultieren.

Das hier angerissene Thema wird im Rahmen des Dissertationsprojektes auf der Basis von qualitativen Interviews im Kontext einer Feldstudie sowie mittels Textanalysen bearbeitet.

**Gesine Fuchs**

***"Frauen sind auch Menschen" – Möglichkeiten und Grenzen des Framings für polnische Frauenorganisationen<sup>36</sup>***

*Frauenorganisationen in der Transformation*

Die politikwissenschaftliche Transformationsforschung zu Osteuropa hat sich bisher hauptsächlich mit Makrostrukturen beschäftigt. In den letzten Jahren ist ein vermehrtes Interesse an der Konsolidierungsphase (nach Liberalisierung und Demokratisierung) zu beobachten, wobei weiterhin fast ausschließlich Institutionen wie Parlamente oder Verfassungen im Mittelpunkt stehen. Um Fragen nach konkreter Ausgestaltung demokratischer Regime und ihrer Festigung, nach den Einstellungs- und Verhaltenskomponenten der Menschen zu beantworten, muß tatsächliches politisches Handeln untersucht werden, das auf politische Entscheidungsprozesse einwirkt bzw. einwirken will. Hierzu will meine Dissertation einen Beitrag leisten: Welche Konflikte und welche Interessen entstehen in der Transformation und wie werden diese Konflikte ausgetragen? Wie entwickelt sich eine entsprechende zivilgesellschaftliche Organisationsbasis? Anhand einer Untersuchung über die Formierung und Vertretung von "Fraueninteressen" und über die Durchlässigkeit eines politischen Systems für diese läßt sich der Stand der Demokratisierung besonders kritisch beleuchten. Demokratie besteht einerseits aus einer Reihe von formellen Institutionen – den "prozeduralen Minima" nach Robert Dahl – ist aber auch eine Art und Weise, in der von Entscheidungen betroffene Individuen Einfluß auf diese Institutionen und damit auf ihr Leben nehmen. Eine inklusive Staatsbürgerschaft muß die gleichen zivilen, politischen und sozialen Rechte für alle BürgerInnen herstellen. Dazu gehört auch die anerkannte Legitimität von politischer Partizipation und Repräsentation von Frauen.<sup>37</sup>

War eine breite politische Organisation und Mobilisierung der Frauen gegen ihre sich überproportional verschlechternde Situation zunächst ausgeblieben<sup>38</sup>, so gibt es Ende der neunziger Jahre in Polen fast 250 Frauenorganisationen, "Gender Studies" an der Universität Warschau und viele feministische Vorlesungen an anderen Hochschulen. Es besteht ein nationales Fraueninformationszentrum und eine seit 1991 aktive Parlamentarische Frauengruppe. Vor allem in den Städten ist es Frauen möglich, in den Bereichen Gewalt, Arbeit, Sexualität, Gesundheit, Recht

<sup>36</sup> Dieser Text entstand im Rahmen der Arbeit an einer Dissertation mit dem Arbeitstitel "Einfluß und politische Funktion von Frauenorganisationen in der Demokratisierung Polens 1990-1997" an der Universität Hannover und basiert u.a. auf einem halbjährigen Feldaufenthalt 1999, der vom DAAD im Rahmen des HSP III unterstützt wurde.

<sup>37</sup> Vgl. dazu Anna G. Jonasdottir, On the concept of interest, women's interests, and the limitations of interest theory, in: The political interests of gender, hrsg. von Anna G. Jonasdottir, London 1988, S. 33-65. Mary Kaldor/Ivan Vejvoda, Democratization in central in east european countries, in: International Affairs 73/1997, S. 59-82. Anne Phillips, Democracy and Representation, or: Why Should It Matter, Who Our Representatives Are?, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 34/1994, S. 63-76.

<sup>38</sup> Damit ist etwa überdurchschnittliche Armut, häufigere Erwerbslosigkeit, Mehrarbeit zur Abfederung staatlicher Sozialkürzungen, verschärfte Abtreibungsgesetze und die Renaissance konservativer Rollenmodelle gemeint. Zur Diskussion der Gründe für "ausbleibenden Feminismus" vgl. Mira Marody, Why I am not a feminist: some remarks on the problem of gender identity in the United States and Poland, in: Social Research, 60/1993, S. 853-864. Melanie Tatur, Warum gibt es keinen Feminismus in Polen?, in: Feministische Studien, 9/1991, S. 96-107. Peggy Watson, Zivilgesellschaft und Geschlechterverhältnisse in Osteuropa, in: Das Argument, 37/1995, S. 721-730. Zum "Paternalistischen Staatssozialismus" vgl. Irene Dölling, Über den Patriarchalismus staatssozialistischer Gesellschaften und die Geschlechterfrage im gesellschaftlichen Umbruch, in: Utopie kreativ, 7/1991, S. 25-32. Katherine Verdery, From Parent-State to Family Patriarchs: Gender and Nation in Contemporary Eastern Europe, in: East European Politics and Societies, 8/1994, S. 225-255.

und Kultur Beratung und Hilfe zur Selbsthilfe zu finden. Im Sommer 1999 trieben Hungerlöhne die Angehörigen eines hoffnungslos unterbezahlten Frauenberufs, die Krankenschwestern, zu wochenlangen Protesten und Hungerstreiks, bis die Regierung endlich Verhandlungen mit der Gewerkschaft aufnahm.

Seit 1989 ist eine zivilgesellschaftliche Organisationsbasis entstanden, mit der Frauen als wichtig wahrgenommene eigene Interessen vertreten. Das "*Frauenmilieu*"<sup>39</sup> hat sich, auch mit Hilfe internationaler Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), organisatorisch und programmatisch ausdifferenziert. Die seit 1989 immer wieder heftig geführte Abtreibungsdebatte war dabei ebenso ein Kristallisationspunkt wie die Diskussion um den polnischen Beitrag zur Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing. Ein gutes Bildungsniveau, hohe Berufsorientierung sowie an der Wirklichkeit geschulte Organisations- und Koordinierungsfähigkeiten begünstigen die Entwicklung. Vor allem zeigt der zehnjährige Prozeß auch, daß Meinungs-, Presse- und Organisationsfreiheit die *conditio sine qua non* sind, damit sich unterschiedliche Standpunkte und Interessen überhaupt erst artikulieren und auffächern können. Wie versucht das "Frauenmilieu" nun, eigene Ziele zu erreichen?

### *Die Strategie des Framings*

Eine Stärke polnischer Frauenorganisationen ist das "Framing" ihrer Anliegen. Ich möchte im Folgenden das Potential und die spezifischen Einschränkungen im polnischen Kontext skizzieren. Das aus der Sozialen-Bewegungsforschung stammende Konzept<sup>40</sup> geht, vereinfacht gesagt, davon aus, daß Menschen zur Organisation ihrer Erfahrungen über kulturelle Interpretationsrahmen – Frames – verfügen. Framing bedeutet, daß (unterprivilegierte) Gruppen sozialen Tatsachen und Ereignissen eine neue Bedeutung zuweisen und sie damit für ihre Anliegen mobilisieren. Das eigene Thema kann z.B. in einen größeren Bezugsrahmen gestellt werden: Frauenorganisationen in Polen versuchten, Gewalt gegen Frauen im Rahmen einer von mehreren unterschiedlichen NGOs getragenen Kampagne "Stopp der häuslichen Gewalt" zu skandalisieren.<sup>41</sup> Für erfolgreiches Framing müssen die behaupteten Fakten tatsächlich vorhanden sein, das Framing muß an bisherige Wahrnehmungsmuster anschließen und es muß in relevanten Geschichten und Mythen des kulturelles Erbes Resonanz finden.<sup>42</sup>

In Polen wird der Universalitätsanspruch der Menschenrechte und das europäische Recht als Rahmen zur Verteidigung und Propagierung von Frauenrechten eingesetzt. Damit hat vor einiger Zeit die konsequente Vernetzung mit Strategien der internationalen Frauenbewegung eingesetzt. Mit Verweis auf ratifizierte internationale Abkommen argumentieren Aktivistinnen, daß sich die rechtliche und faktische Situation für Frauen in Polen verbessern muß. Diese Begründung scheint erfolgversprechend, weil in der polnischen politischen Kultur der Verweis auf die zivilisatorische, geistesgeschichtliche und religiöse Zugehörigkeit zu Europa ein wichtiger Teil von Identitätsbildung, ein "narrative fidelity frame", ist. Damit verbindet sich die Hoffnung, daß das Universalitätsargument in Polen auch heute bei den PolitikerInnen auf Aufmerksamkeit stößt, waren Menschen- und Bürgerrechte doch in realsozialistischen Zeiten zentrales Anliegen der

<sup>39</sup> Der entsprechende in Polen verwendete Ausdruck ist "środowisko". Es scheint mir zu früh, von einer Frauenbewegung zu sprechen, die einen wesentlich größeren "Dunstkreis von Sympathisantinnen" zur Voraussetzung hätte.

<sup>40</sup> Vgl. D. Snow/R.D. Benford, Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, in: International Social Movement Research, Vol. 1, hrsg. von B. Klandermans/Hanspeter Kriesi/Sidney Tarrow, London 1988, S. 197-217.

<sup>41</sup> Gesine Fuchs, Strategien polnischer Frauenorganisationen, in: Berliner Osteuropa Info, 12/1999, S. 10-14.

<sup>42</sup> Die Bedingungen heißen empirical credibility, experiential commensurability und narrative fidelity.

Opposition. Einige diskriminierende Gesetze und Vorschriften sind bereits internationalen Standards angepaßt worden<sup>43</sup>, andere sind weiterhin gültig.

### *Die Federacja*

Ein Beispiel für diese Strategie ist die Arbeit der Federacja na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny (Föderation für die Sache der Frau und Familienplanung, im Folgenden "Federacja"). 1991 gegründet, beschäftigt sich die Federacja mit Aufklärung und Beratung ("Vertrauenstelefon", Tage der Offenen Tür), Öffentlichkeitsarbeit (Informationsbulletin, zahlreiche Broschüren) sowie nationalem und internationalem Lobbying. Sie nimmt regelmäßig Stellung zu Themen reproduktiver Gesundheit. Nach der drastischen Verschärfung des Abtreibungsrechts veröffentlichte sie mehrmals Berichte über deren Auswirkungen (Abtreibungstourismus, Entstehung eines "gynäkologischen Untergrunds"). Im Sommer 1999 nahm die Federacja tagesaktuell Stellung zur geplanten Einschränkung pränataler Untersuchungen.

Die Federacja verfolgt beim Lobbying drei Stränge. 1. Sie informiert die Öffentlichkeit z.B. in ihrem "Leitfaden für Kampagnen zu reproduktiven Rechten" über die international eingegangenen Verpflichtungen Polens zu Frauenrechten, in dem sie die entsprechenden Dokumente in polnischer Sprache zur Verfügung stellt – die Regierungsstellen sehen dies zur Zeit nicht als ihre selbstverständliche Pflicht an. 2. Sie versucht Einflußkanäle zu etablieren und Koalitionen zu bilden, etwa mit dem Ombudsmann für Bürgerrechte oder mit Menschenrechtsorganisationen. Sie motiviert andere Frauenorganisationen für die gemeinsame Arbeit an den Berichten zuhänden der Menschenrechts-Kommission, zum Prozeß "Beijing +5" oder zum Wirtschafts- und Sozialrat, denn 3. berichtet die Federacja internationalen Körperschaften. Als offizielle Beraterin des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates fanden Teile ihrer Rapporte bereits Eingang in die Empfehlungen des Rates. Die diesjährige Session der UNO-Menschenrechtskommission zeigte sich öffentlich unzufrieden mit den drei dürren Sätzen zur Frauendiskriminierung im polnischen Regierungsbericht. Weil Polen sehr viel an der Meinung internationaler Körperschaften liegt, bekommen Aussagen, die früher als "Gerede dieser verrückten Feministinnen" abgetan werden konnten, ein viel größeres Gewicht. Der Umweg über internationale Organisationen ermöglicht es, die eigenen Standpunkte im öffentlichen Bewußtsein Schritt um Schritt zu legitimieren.

### *Restriktionen*

Dieses hier skizzierte Vorgehen wird nur langfristig Erfolge zeitigen. Gleichzeitig erfordert dieser Weg hohen personellen Einsatz, taktisches Geschick, Durchhaltevermögen und die erfolgreiche Suche nach KoalitionspartnerInnen. Meine teilnehmende Beobachtung an einer landesweiten Konferenz im Frühjahr 1999 zeigte Grenzen für die Ausbreitung des Framings als universelle Methode der Frauenorganisationen auf. Ziel der Konferenz war es, Strategien gegen die frauenfeindliche Politik der Regierung zu entwickeln. Eine Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit dem EU-Beitritt. Mit der EU-Integration wird in Polen nicht immer auf hohem fachlichen Niveau umgegangen, die Information der Öffentlichkeit ist zum Teil irreführend, unvollständig oder falsch, insbesondere bei Frauenthemen. Ohne politischen Druck scheint es daher unwahrscheinlich, daß die Übernahme für Frauen günstiger Programme oder EU-Vorschriften (z.B. arbeitsrechtliche Verfahren bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz) als A-Bedingung für die Aufnahme Polens definiert werden.

Immer und immer wieder klagten die Frauen der Arbeitsgruppe über die schlechte oder gar nicht vorhandene Information der Regierung und über ihre geradezu "feindliche Einstellung" gegenüber NGOs. Die Arbeitsgruppe entschied sich, einen offenen Protestbrief an das Komitee

<sup>43</sup> Etwa die Liste der für Frauen verbotenen Berufe oder die Bevorzugung von Müttern beim Erziehungsurlaub.

Europäische Integration und den Familienbeauftragten (der die Verhandlungen zur Chancengleichheit unter sich hatte)<sup>44</sup> zu schreiben, um umfassende und sachlich richtige Information einzufordern. *"Aber ob da ein offener Brief was nützt, man weiß es nicht, ich habe da so meine Zweifel..."* war ein oft gehörter Satz. Das Angebot einer Studentin, über ihr Seminar "Erfolgreich Anträge für EU-Programme schreiben" zu berichten, wurde mit der Begründung abgelehnt, das sei für eine andere Ebene, die der einzelnen Organisation, relevant. In dieser gereizten und zugleich mutlosen Atmosphäre schienen strategisches Denken und "Framing"-Absichten ganz weit weg. Welche Gründe gibt es für den Ablauf der Diskussion?

Offensichtlich haben diese Frauen einen engen Politikbegriff bzw. einen engen Begriff davon, wie sie politisch wirkungsvoll handeln können. Häufig ist politisches Handeln nur das, was z.B. in Form eines Appells an formelle staatliche Institutionen wie Parlament und Regierung gerichtet wird; Überzeugungsarbeit innerhalb der Zivilgesellschaft, um gemeinsam etwas zu verändern, gehört seltener dazu. Eng damit verknüpft ist die in den Köpfen nach wie vor bestehende Trennung "Wir – Sie", ein sehr alter Bestandteil der polnischen politischen Kultur, der aus den Teilungszeiten, aus der Okkupation und dem Realsozialismus stammt. "Sie" – das ist die fremde Macht, die herrscht und unterdrückt. "Wir" – "a to Polska właśnie", die Gesellschaft, das Gute, die Nation. "Sie" kann man betrügen, an "Sie" kann man gerechtfertigte Forderungen stellen, gegen "Sie" muß man rebellieren. Diese Teilung behindert die emotionale Aneignung der Regierung als eigene, gewählte und verantwortliche Institution. Sie bewirkt, daß politische Auseinandersetzungen häufig scharf, persönlich und nicht vom Geist des Kompromisses geprägt sind und nicht zur demokratischen Konsolidierung beitragen. Aber diese Teilung ist auch der Grund für die mangelnde Phantasie in politischen Aktivitäten. Die Konferenzteilnehmerinnen der EU-Arbeitsgruppe wollten gegen die Regierungspolitik arbeiten, gegen "Sie", indem die Adressatin all ihrer Aktivitäten die Regierung war, anstatt eigene Strukturen aufzubauen und nationale und externe Verbündete zu suchen, indem man etwa direkt bei der EU Gleichstellungsprojekte beantragt und man so konservatives und wenig responsives Regierungshandeln umgeht. Gerade bei der Bildung von Koalitionen herrscht aber vor dem realsozialistischen Erfahrungshintergrund große Zurückhaltung, weil man seinen gerade gewonnenen Standpunkt nicht schon wieder einem "großen Ganzen" unterordnen möchte.

Obige Erklärungen sind nicht spezifisch für das Feld der Frauenorganisationen, sondern verweisen auf fortdauernde Probleme in der politischen Kultur innenpolitischer Auseinandersetzungen. Verstärkte Proteste verschiedener Beschäftigtengruppen in der zweiten Jahreshälfte 1999 ebenso wie die häufig berichtete Ignoranz gegenüber allen, auch katholischen, Frauenorganisationen zeugen davon, daß die jetzige Regierung den "dialog społeczny", den Gesellschaftsdialog, gegenüber dem eigenen Reformfahrplan vernachlässigt. Damit dies nicht von Dauer ist, wäre allen Frauenaktivistinnen Hartnäckigkeit zu wünschen.

---

<sup>44</sup> Kazimierz Kapera reichte im August 1999 auf politischen Druck hin seinen Rücktritt ein, nachdem er sich rassistisch zur Weltbevölkerungsentwicklung geäußert hatte. Dem waren zahlreiche andere frauenfeindliche Bekundungen vorausgegangen.

## Föderalismus in Rußland

*Margarete Klein*

### *Der rußländische Föderationsrat*

Einige Bemerkungen zur Rolle und Stellung des Föderationsrates

Durch die Verfassung von 1993 wurde in der Rußländischen Föderation ein Zweikammernparlament eingerichtet. Dabei soll der Föderationsrat, im Unterschied zur Staatsduma, die das Repräsentationsorgan des gesamten Volkes darstellt, die Interessen der 89 Föderationssubjekte vertreten.

Von seinem konstitutionellen Design her war der Föderationsrat schon von Beginn an weit mehr als eine der Staatsduma bloß nachgeordnete zweite Kammer. Mit dem Recht, Gesetze zu initiieren sowie alle Gesetzesbeschlüsse der Duma zu begutachten und mit einem Veto belegen zu können, nimmt die zweite Kammer gleichberechtigt an der Gesetzgebung teil.<sup>1</sup> Daneben stehen ihr bedeutende Prärogative zu, die hauptsächlich der Kontrolle gegenüber dem Präsidenten dienen.<sup>2</sup>

Bis auf wenige Ausnahmen nahm der Föderationsrat jedoch bis Ende 1995 kaum eine, seinen Befugnissen entsprechende Position im politischen Institutionengefüge des Landes ein.<sup>3</sup> Statt dessen erfüllte er weitgehend die Hoffnungen des Kreml und erwies sich als dessen loyaler Bündnispartner. In den letzten drei bis vier Jahren erlebte der Föderationsrat, zunächst zwar noch relativ unbemerkt, seit der Krise vom August 1998 jedoch für jedermann sichtbar einen enormen Macht- und Bedeutungszuwachs. Leider änderte dies kaum etwas an dem knappen Literatur- und Forschungsstand.

Den Hauptgrund für das gestiegene Selbstbewußtsein der zweiten Kammer stellt deren veränderte Zusammensetzung dar. Während die Senatoren<sup>4</sup> 1993 als einmalige Ausnahme direkt vom Volk gewählt wurden, bestimmte das Gesetz über die Formierung des Föderationsrates vom Dezember 1995, daß diesem nun ex officio jeweils die Leiter der Exekutive und Legislative der Föderationssubjekte angehören sollten. Um einer demokratischen Legitimierung aller Senatoren Rechnung zu tragen, stimmte Jelzin zugleich der Durchführung von Volkswahlen für die

---

<sup>1</sup> Der Föderationsrat kann alle von der Staatsduma verabschiedeten Gesetzesentwürfe prüfen. Einer zwingenden Begutachtung unterliegen aber nur föderale Verfassungsgesetze sowie föderale Gesetze zum Staatshaushalt, zu Steuern und Abgaben, zu Finanz-, Kredit-, Devisen- und Zollregelungen, zur Geldemission, zur Ratifizierung und Kündigung internationaler Verträge, zu Krieg und Frieden sowie zum Status und Schutz der Staatsgrenzen.

<sup>2</sup> Der Föderationsrat muß Erlasse des Präsidenten über die Ausrufung des Ausnahme- und Kriegszustandes bestätigen und der Entsendung von Streitkräften außer Landes zustimmen. Außerdem hat die zweite Kammer das letzte Wort im Impeachmentverfahren gegen das Staatsoberhaupt und sie ernennt, auf Vorschlag des Präsidenten, einige Schlüsselpositionen des Landes, wie den Generalstaatsanwalt und Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichtes sowie des Obersten Schiedsgerichtes.

<sup>3</sup> Zum Föderationsrat der ersten Zusammensetzung siehe: Föderationsrat: Vom Föderationsvertrag zur neuen Verfassung, in: Wostok, 6/1993, S. 28-31; Terry D. Clark, Voting Patterns in the Russian Council of the Federation, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics, 4/1995, S. 372-383; Lev O. Ivanov, Die Gesetzgebungstätigkeit der Rußländischen Föderation 1993-1995, in: Berichte des BIOst, 49/1996.

<sup>4</sup> Die russischen Massenmedien bezeichnen in Analogie zum Senat der USA die Mitglieder des Föderationsrates als Senatoren.

Gouverneursposten zu. Diese steigerten die Unabhängigkeit und Handlungssouveränität der Gouverneure gegenüber dem Zentrum sowie die Machtstellung der Exekutive innerhalb der Regionen.<sup>5</sup> In ihren Verhandlungen mit Moskau können sich die heutigen Senatoren, im Unterschied zu ihren Kollegen von 1993 bis 1995, viel direkter auf das ökonomische und politische Potential ihrer Gebiete stützen. Zugleich rückte aber auch der Föderationsrat verstärkt in das Bewußtsein der regionalen Eliten. Zum einen können hier regionale Interessen für die Wähler sichtbar lobbyiert und durchgesetzt werden, indem auf die Erstellung des Staatshaushaltes oder die Verabschiedung steuerrechtlicher Privilegien eingewirkt oder durch die Vereinigung der gemeinsamen Kräfte Druck auf die Regierung, den Präsidenten oder die Duma ausgeübt wird. Zum anderen bietet der Föderationsrat ambitionierten "Provinzfürsten" ein Forum, ihren Bekanntheitsgrad und ihr Ansehen im Land zu steigern.<sup>6</sup>

Das neue Selbstbewußtsein der Senatoren wirkte sich natürlich auch auf das Verhältnis des Föderationsrates zu den anderen Machtorganen des Landes aus. Gegenüber der Duma konnte die zweite Kammer ihre Position ausbauen. Dabei nutzten die Leiter der regionalen Exekutive ihre dominierende Stellung in den Regionen, um Einfluß auf die aus Direktwahlkreisen stammenden Abgeordneten auszuüben.<sup>7</sup> Die neuen, von Senatoren initiierten Wahlbündnisse und Parteien wie Otečestvo-Vsja Rossija oder Golos Rossii sollen nun die Interessen der Regionen bzw. bestimmter Senatoren auch unmittelbar in der Duma zur Geltung bringen, was das Kräfteverhältnis beider Kammern zugunsten des Föderationsrates verändern könnte. Obwohl sich das Arbeitsverhältnis beider Kammern in der Vergangenheit im allgemeinen durch beiderseitige Kooperations- und Kompromißbereitschaft auszeichnete, gibt es doch einige, immer wiederkehrende Reibungspunkte. Den Senatoren, die sich selbst als apolitische Pragmatiker einschätzen,<sup>8</sup> mißfällt die als zu "politisiert" geltende Einstellung der Duma,<sup>9</sup> während diese der zweiten Kammer vorwirft, zu wenig Zeit für eine ausreichend tiefgehende Begutachtung der Gesetzesentwürfe zu haben.<sup>10</sup> Daneben haben beide Legislativorgane konträre Auffassungen, was die Aufteilung der Machtbefugnisse zwischen Zentrum und Regionen betrifft.

Die Regierungswechsel der letzten beiden Jahre hatten ambivalente Auswirkungen auf die Senatoren. Die persönlichen Beziehungen mit dem Premier und seinen Ministern, die für die Zuweisung von Mitteln und Privilegien äußerst bedeutsam sind, mußten stets mühevoll neu aufgebaut werden. Andererseits konnte der Föderationsrat in den Krisensituationen der Regierungswechsel auch immer wieder sein Ansehen und Prestige steigern, indem er in die umworbene Position des

<sup>5</sup> Zu den Gouverneurswahlen siehe insbesondere: Steven L. Solnick, Gubernatorial Elections in Russia, 1996-1997, in: Post-Soviet Affairs, 1/1998 S. 48-80.

<sup>6</sup> Die neue Attraktivität der Gouverneursposten zeigt sich daran, daß in letzter Zeit einige führende Politiker des Landes sich entweder erfolgreich wie A. Lebed oder Rukoj, oder erfolglos, wie Žirinovskij, um einen dieser Posten bemühten.

<sup>7</sup> Dieser Einfluß zeigte sich z.B., als die Fraktion der KPRF es ihren aus den Direktwahlkreisen stammenden Abgeordneten erlaubte, bei der Abstimmung über den Staatshaushalt 1998 zusammen mit dem Föderationsrat, aber entgegen der offiziellen Parteilinie zu stimmen. Vgl. dazu: Galina Tschinarichina, Der russische Föderationsrat im Gefüge der Macht, in: Wostok, 6/1998, S. 11.

<sup>8</sup> So bezeichnete Strojew den Föderationsrat in einem Interview als "apolitisches Organ". Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, Vol. 3, No. 2, Part I, 5.1.1999.

<sup>9</sup> Der Gouverneur von Saratov, Ajazkov, sprach sich, wie andere Senatoren auch, dafür aus, daß alle Abgeordneten der Duma in Direktwahlkreisen gewählt werden sollten. Die Wahlen nach Parteilisten seien aufzugeben, ansonsten bliebe die Duma auch weiterhin zu "politisiert". Russian Regional Report, Vol. 4, No. 18, 12.5.1999.

<sup>10</sup> Sie beziehen sich dabei auf die Regelung, daß die Senatoren nur alle drei Wochen jeweils drei Tage ihrer Arbeit im Föderationsrat widmen, den Rest des Monats jedoch in ihren Regionen verbringen.

Dritten im Konflikt zwischen Duma und Präsident aufstieg. Die neue Stärke des Föderationsrates, auch gegenüber der Regierung, zeigt sich z.B. an der Einbeziehung der Vorsitzenden der Interregionalen Wirtschaftsassoziationen in die Kabinette von Primakov und Putin sowie in härteren Kämpfen um den Staatshaushalt.<sup>11</sup>

Galt der Föderationsrat bis 1995 als jelzintreues Organ, so verlor der Präsident dort im letzten Jahr enorm an Unterstützung. Selbst der bisher als loyal geltende Vorsitzende der zweiten Kammer, Strojev, fordert nun den Rücktritt des Staatsoberhauptes.<sup>12</sup> Der Gesundheitszustand Jelzins, seine unberechenbare Personalpolitik, die gegen seine "Familie" erhobenen Korruptionsvorwürfe sowie wahlkampfaktische Überlegungen ließen viele Senatoren auf Distanz zu gehen. Die Vorreiterrolle nahm dabei der Moskauer Oberbürgermeister Lužkov ein, dem es aufgrund seiner einflußreichen Stellung im Föderationsrat immer wieder gelang, dort Entscheidungen herbeizuführen, die den Vorstellungen Jelzins entgegenstanden. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise das zweimalige Votum der zweiten Kammer gegen die Entlassung des Generalstaatsanwaltes Skuratov zu nennen, der durch die Aufdeckung von Korruptionsfällen, die bis in die engste Umgebung Jelzins reichen, beim Kreml in Ungnade gefallen war.<sup>13</sup>

### *Föderationsrat und Föderalismus*

Eines der zentralen Definitionsmerkmale des Föderalismus besteht in einer, durch die Verfassung abgesicherten Einbeziehung regionaler Interessen bzw. Einheiten in den Entscheidungsprozeß des Gesamtstaates, was zumeist in Form einer zweiten Kammer geschieht. Daraus ergeben sich bereits zwei grundlegende Aufgabenkomplexe des Föderationsrates. Zum einen soll er die Interessen der einzelnen Föderationssubjekte gegenüber dem Zentrum effektiv vertreten sowie die föderative Ordnung des Landes schützen. Zum anderen wird von ihm aber auch erwartet, als nationales Organ Verantwortung für den Gesamtstaat zu übernehmen. Den schmalen Grat zwischen beiden Polen zu finden, stellt wohl eine der schwierigsten Herausforderungen für die Senatoren dar.

Die Hoffnung, daß die Einbeziehung der Gouverneure und Republikspräsidenten in ein nationales Gremium auf diese nicht nur einen integrierenden, sondern auch einen disziplinierenden Effekt haben würde, erfüllte sich nur teilweise. Die Senatoren entwickelten zwar ein gewisses kollektives Verantwortungsbewußtsein gegenüber dem Gesamtstaat, das sich z.B. in einem starken Engagement zur Entschärfung der Augustkrise oder in der Verurteilung einzelner Mitglieder

---

<sup>11</sup> Der Haushaltsentwurf für 2000 wurde von den Senatoren als "unakzeptabel" bzw. als "Budget eines anämisch kranken Landes" verrissen. Vor allem bei der Aufteilung der Steuereinnahmen fordert der Föderationsrat eine für die Regionen vorteilhaftere Lösung. Siehe dazu: Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, Vol. 3, No. 181, Part I, 16.9.1999.

<sup>12</sup> Die neue Haltung Strojevs dürfte zum einen mit interner Kritik an seinem Führungsstil sowie an seiner kremltreuen Haltung zusammenhängen. Einige Senatoren, allen voran der inguschische Präsident Aušev und Lužkov, forderten gar den Rücktritt Strojevs vom Amt des Föderationsratsvorsitzenden. Zum anderen schloß sich auch der Kreml selbst, wohl aus Wut über die Haltung der zweiten Kammer in der Skuratov-Affaire, den Rücktrittsforderungen an. Siehe dazu: Argumenty i fakty, No. 979, 27.7.1999; Radio Free Europe/Radio Liberty Russian Federation Report, Vol. 1, No. 21, 21.7.1999; Russian Regional Report, Vol. 4, No. 31, 19.8.1999.

<sup>13</sup> Angesichts zahlreicher Treffen Jelzins und der Regierung mit Gouverneuren und Republikspräsidenten, auf denen diesen auch mehr Macht angeboten wurde, bedeutete die zweimalige Ablehnung der Entlassung Skuratovs einen herben Schlag für die föderale Exekutive. Allerdings vergaß der Präsident, in die Konsultationen auch die Vorsitzenden der regionalen Legislativorgane einzubeziehen, die daraufhin zusammen mit den Gegnern Jelzin aus Protest gegen die Entlassung Skuratovs stimmten. Siehe dazu: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 17, 6.5.1999; Russian Regional Report, Vol. 4, No. 16, 29.4.1999.



manifestierte, die zu offensichtlich die Integrität des Landes bedrohten. So wandte sich die zweite Kammer mit großer Mehrheit gegen die Versuche Tatarstans, eine von der rußländischen unabhängige, tatarische Staatsbürgerschaft einzuführen oder gegen das Separatismusbestreben Kalmückiens.<sup>14</sup> Dies sind jedoch eher Ausnahmefälle. Das Wohlergehen der eigenen Region sowie die Sicherung des eigenen politischen Überlebens scheinen für eine Mehrzahl der Senatoren immer noch Priorität zu besitzen.

Der Verteidigung der föderativen Struktur des Landes widmete sich der Föderationsrat dagegen äußerst engagiert. Ging es darum, Eingriffe des Zentrums in die Machtbefugnisse der Regionen abzuwehren, gelang schnell eine Vereinigung aller Kräfte. Angesichts der jahrhundertealten Tradition einer zentralistischen Herrschaft sowie der relativ großen Anhängerschaft, die die Befürworter einer solchen in der Staatsduma besitzen, stellt der Schutz des Föderalismus und damit eines der Grundpfeiler des neuen Staates zweifellos einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur erfolgreichen politischen Transformation des Landes dar. Zugleich darf jedoch nicht übersehen werden, daß gerade das spezifische Formierungsprinzip des Föderationsrates auch Auswirkungen auf die Entwicklung der Rußländischen Föderation hat, die weitaus negativer einzuschätzen sind.

So besteht die Gefahr, daß regionale Interessen nur zu leicht mit den Interessen der herrschenden politischen Elite des jeweiligen Gebietes verwechselt werden. Die zweite Kammer wandte sich daher nur in den augenscheinlichsten Fällen gegen Verfassungs- oder Rechtsverletzungen seiner eigenen Mitglieder. Zieht man dazu noch in Betracht, daß die meisten Herrschaftssysteme in den Föderationssubjekten als halbautoritär bis autoritär einzustufen sind, scheint diese Haltung der Entwicklung demokratischer bzw. rechtsstaatlicher Prinzipien auf der regionalen Ebene eher abträglich zu sein.<sup>15</sup> Ein gutes Beispiel für die Ambivalenz, die dieser Einstellung sowie dem gesamten Problemkomplex innewohnt, bietet der Fall des Gouverneurs von Primor'e, Nazdratenko. Dieser beschwor durch seinen autoritären Herrschaftsstil, zahlreiche Rechts- und Verfassungsbrüche sowie seine Weigerung, Weisungen des Zentrums zu folgen, einen Konflikt mit dem Kreml herauf. Gegen Versuche Jelzins, den unbotmäßigen Gouverneur seines Amtes zu entheben, bildete sich sofort eine klare Front im Föderationsrat, auch wenn die Person Nazdratenkos selbst nicht unumstritten war. Die Senatoren beharrten mit aller Macht darauf, daß der Präsident kein vom Volk gewähltes Oberhaupt einer Gebietsadministration entlassen dürfe. Verteidigte der Föderationsrat damit zwar föderative Prinzipien sowie die Gültigkeit einer Volkswahl, so stärkte er aber de facto auch die Stellung Nazdratenkos, dessen Herrschaftsstil er indirekt absegnete. Indem im Föderationsrat oftmals der Maxime gefolgt wird, sich nur so wenig in die Belange der anderen Regionen einzumischen, wie man selbst an Einmischung erdulden möchte, stärkt dieses Organ sowohl die Konsolidierung der (halb)autoritären regionalen Regime als auch den Trend in Richtung einer "Feudalisierung" des Landes.<sup>16</sup>

Handelt es sich aber nicht mehr bloß um den Schutz des Föderalismus, sondern um die konkrete inhaltliche Ausgestaltung dieses Schlagwortes, zerbricht die Einheit der zweiten Kammer schnell. Sofort werden die zahlreichen Trennlinien, die innerhalb dieses Gremiums existieren, sichtbar. Vor allem die Interessen und Positionen der sogenannten Geber- und Nehmerregionen sowie der

---

<sup>14</sup> Tatarstan told to bring its citizenship plans into line with federal law, in: The Jamestown Foundation, 1.7. 1998; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Dezember 1998.

<sup>15</sup> Zu den politischen Regime in den Regionen siehe insbesondere: Vladimir Gelman, Regionalnaja Vlast Sovremennoj Rossii: Instituty, Režimy i Praktiki, in: Polis, 1/1998, S. 87-105.

<sup>16</sup> Die These einer Feudalisierung des politischen Lebens der Rußländischen Föderation stammt von dem Soziologen Michail Afanassev, der diesen Trend einer berechenbaren Föderalisierung gegenüberstellt. Michail Afanassev, Regional'noe ismerenie rossijskoj politiki, in: Polis, 2/1998, S. 90.

Republiken und übrigen Föderationssubjekte stehen sich unversöhnlich gegenüber. Da die "Provinzfürsten" aus den wirtschaftlich und politisch privilegierten Gebieten, d.h. den Geberregionen bzw. Republiken, eine dominierende Position im Föderationsrat innehaben, kamen aus diesem kaum Initiativen, die auf eine Überwindung des vielschichtig asymmetrischen Charakters der Föderation zielten. Ohne eine Überwindung der heterogenen Struktur des Landes wird es langfristig aber schwer sein, eine stabile und berechenbare Entwicklung des Föderalismus in Rußland zu erreichen.

### *Schlußbetrachtungen*

Der Föderationsrat entwickelte sich in den letzten Jahren zu einer eigenständigen dritten Kraft im Lande, die selbstbewußt Einfluß auf die politische Entwicklung des Landes nimmt. Die Auswirkungen dieser neuen Position der zweiten Kammer sind jedoch ambivalent. Zum einen stellt die Einbindung der mächtigen regionalen Eliten in ein nationales Organ sowie die mäßigende und vermittelnde Rolle, die der Föderationsrat in den bedeutenden Konflikten zwischen Duma und Präsident einnahm, einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Stabilisierung des neuen politischen Systems dar. Auch die Tatsache, daß die Senatoren ihre Kontrollbefugnisse nun in viel stärkerem Maße als früher wahrnehmen, bedeutet – insbesondere angesichts der durch die Verfassung festgeschriebenen starken Stellung des Präsidenten – einen bedeutenden Schritt in Richtung eines effektiveren "checks and balances"-Systems.

Auf der anderen Seite darf jedoch nicht übersehen werden, daß die gestärkte Position des Föderationsrates auch negative Auswirkungen auf die demokratische Entwicklung der Regionen hat. Die Feudalisierung und Heterogenisierung des Landes wird von dessen Initiatoren aus dem Föderationsrat kaum wirksam bekämpft werden. Auch die Affinität, die einige der einflußreichsten Persönlichkeiten der zweiten Kammer, allen voran Lužkov und Lebed, gegenüber großrussischen Deržavnost'-Ideen zeigen, muß in diesem Zusammenhang nachdenklich stimmen. Die Weigerung des Föderationsrates, die Grenzen zwischen der Ukraine und der Rußländischen Föderation durch die Ratifizierung des bilateralen Freundschafts- und Kooperationsvertrags anzuerkennen<sup>17</sup> und die guten Beziehungen, die einige Provinzfürsten, insbesondere Lužkov, mit dem weißrussischen Diktator Lukašenko pflegen, zeigen ebenso einen bedenklichen Trend an. Auch wenn den Föderationsrat in innenpolitischen Fragen zumeist eine pragmatische, entideologisierte Haltung auszeichnet, so kann seiner Selbstsicht als apolitischem Organ angesichts dieser Tatsachen jedoch keineswegs zugestimmt werden.

---

<sup>17</sup> Lužkov rechtfertigte seinen Kampf gegen die Ratifizierung des Vertrages mit denselben Argumenten, die auch die dem rechts bis rechtsextremen Spektrum der Duma angehörenden Politiker Baburin und Žirinovskij benutzten. Sewastopol und die Krim seien russisches Territorium, das nicht an die Ukraine verloren gehen dürfte. Lužkov gelang es, die Senatoren zu überzeugen, auf ihrer Sitzung am 27.1.1999 gegen die Ratifizierung des Vertrages zu stimmen. Zwar unterzeichnete die zweite Kammer diesen am 17.2.1999 doch noch, konnte jedoch durchsetzen, daß der Vertrag erst in Kraft trete, wenn die Ukraine drei Zusatzprotokolle über die Schwarzmeerflotte unterzeichnet. Siehe dazu: Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, Vol. 3, No. 19, Part I, 28.1.1999; Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, Vol. 3, No. 33, Part I, 17.2.1999.

*Christin Antje Müller*

### ***Reform der Russischen Föderation von innen?***

Russische Föderation: asymmetrisch = instabil

Die Russische Föderation (nachfolgend mit RF abgekürzt) ist als größter Nachfolgestaat der UdSSR selbst wiederum ein riesiger Vielvölkerstaat innerhalb dessen sich Probleme und Entwicklungen ähnlich denen des Zerfalls der Sowjetunion ergeben. Beobachter werfen in diesem Zusammenhang daher gern die Frage auf, ob nicht auch die RF früher oder später den Weg der UdSSR gehen werde.<sup>18</sup> Angesichts der Größe und des multinationalen Charakters der RF wird es für die internationale Politik von großer Bedeutung sein, ob sich Rußland dauerhaft zu einer stabilen Demokratie entwickeln kann.

Die Problematik der Konflikte innerhalb der RF hängt eng mit deren Strukturierung zusammen. Diese sogenannte asymmetrische Föderation gibt nicht allen Föderationssubjekten gleiche Pflichten und Befugnisse.<sup>19</sup> Dies führt natürlicherweise zu stark empfundenen Ungerechtigkeiten, die von den Föderationssubjekten nicht immer hingenommen werden. Verweigerungshaltungen und Sezessionsbestrebungen sind die logische Folge.

Die RF besteht nun seit knapp acht Jahren. Die tiefgreifenden Probleme konnten auch durch die Neugestaltung der Föderation mit der Verabschiedung der neuen Verfassung 1992 nicht gänzlich beseitigt werden. Immer wieder kommt es zu ernsthaften Konflikten um Autonomie, Ethnien oder die Rechte von Peripherie und Zentrum. Hierbei stellen der Čečenienkrieg und der Einmarsch russischer Truppen 1994 sicherlich die dramatischste Entwicklung dar, die noch lange nicht als entschärft gelten darf. Dies zeigten im Sommer 1999 neue Auseinandersetzungen um Dagestan, die im Moment wiederum zu einer Eskalation führen.

In den letzten Jahren versuchte Moskau auf verschiedene Weise dazu beizutragen, die Spannungen innerhalb der Föderation abzubauen. Kompetenzabgrenzungsverträge mit den einzelnen Föderationssubjekten wurden geschlossen, weitere bilaterale Verträge ergänzen diese und darüber hinaus wurden in einigen Gebieten Gouverneurswahlen zugelassen.<sup>20</sup> Zusätzlich wird immer wieder die Notwendigkeit einer umfassenden Gebietsreform der RF diskutiert. Diese ist allerdings für die nähere Zukunft nicht ernsthaft zu erwarten.

Verschiedene Föderationssubjekte der RF versuchen durch die Drohung eines Ausscherens aus der Föderation und politische Aktionen ihren Einfluß innerhalb der RF zu vergrößern. Dabei kommt es zu unterschiedlichen Ergebnissen.<sup>21</sup>

#### *Tatarstan*

Die Republik Tatarstan zeichnet (nicht erst) seit 1990 ein enormer politischer Selbsterhaltungswillen mit einem immensen Beharren auf Souveränität aus. Schon zu sowjetischen Zeiten gab es wiederholte Bestrebungen, zur ASSR aufgewertet und den anderen Unionsrepubliken gleich-

---

<sup>18</sup> Stefanie Babst, Politische Emanzipation oder Zerfall? Rußlands Provinzen demonstrieren Selbstbewußtsein, in: Internationale Politik, 11/1995, S. 25.

<sup>19</sup> Eberhard Schneider, Probleme des Föderalismus in Rußland, Köln 1999, S. 9ff.

<sup>20</sup> Eberhard Schneider, Föderalismus in Rußland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen, Köln 1997, S.11f.

<sup>21</sup> Tatjana Jarygina/Grigorij Marcenko, Regionale Prozesse in der ehemaligen UdSSR und im neuen Rußland, in: Rußlands Zukunft: Räume und Regionen, hrsg. von Klaus Segbers, Baden-Baden 1994, S. 27ff.

gestellt zu werden. Mit dem Zusammenbruch der UdSSR boten sich neue Möglichkeiten, diese Ziele umzusetzen.

Um die gegenwärtigen Zustände in Tatarstan richtig interpretieren zu können, muß man sich den Prozeß der Entwicklung der Republik im Bezug auf Kompetenzerweiterung und politische Einflußnahme vor Augen halten.

- Am 30. August 1990 gab der Oberste Sowjet in Kazan eine Souveränitätserklärung ab.<sup>22</sup> Dabei wurde die Zugehörigkeit zur RSFSR nicht erwähnt, was Moskau dazu veranlaßte, von secessionistischen Tendenzen zu sprechen. Als Reaktion hierauf erließ der Oberste Sowjet Tatarstans am 13. Dezember 1990 eine Resolution, in der vorgeschlagen wurde, gemeinsam ein neues Konzept für einer Föderation zu erarbeiten.<sup>23</sup>
- Weitere Angebote zur Ausarbeitung eines Föderationsvertrages wurden bis August 1991 an die Regierung in Moskau gerichtet.<sup>24</sup>
- Nach dem Putsch im August 1991 verstärkten sich die tatarischen Souveränitätsbestrebungen, wie an öffentlichen Demonstrationen und sie unterstützenden Verlautbarungen der Regierung abzulesen war.
- Im März 1992 wurde in Tatarstan eine Volksbefragung zur Souveränität der Republik durchgeführt.<sup>25</sup> Das Ergebnis der Befragung fiel eindeutig für einen souveränen Staat aus. Der Präsident der RF und das Verfassungsgericht in Moskau hatten versucht, dieses Referendum zu verhindern.
- Den Föderationsvertrag zwischen der RF und ihren nationalen Republiken unterzeichnete Tatarstan am 31. März 1992 mit dem Argument nicht, daß zuerst bilaterale Verträge auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung geschlossen werden müßten.
- Am 6. November 1992 nahm der Obersten Sowjet in Kazan eine neue Republiksverfassung an, die Tatarstan als souveränes Völkerrechtssubjekt festschrieb.<sup>26</sup>

Die Fülle der Dokumente zu Tatarstan, die sich im Internet gefunden haben und die Existenz eines speziellen Servers der Hauptstadt Kazan lassen erkennen, wie sehr der Regierung daran gelegen war und ist, über die Vorgänge im Land zu informieren.<sup>27</sup>

### *Tatarstan in der Föderation*

---

<sup>22</sup> Resolution vom 24. Oktober 1990, in: <http://mirror-ken.unec.org/politics/dfa/sover/res5.htm> (Stand Februar 1999).

<sup>23</sup> Resolution of the Supreme Soviet of Tatar Soviet Socialist Republic (Tatar SSR) on the Draft of Union Treaty Art. 3, in: <http://mirror-ken.unec.org/politics/dfa/sover/res2.htm> (Stand Februar 1999).

<sup>24</sup> Statement of the Supreme Soviet of Tatar Soviet Socialist Republic, in: <http://mirror-ken.unec.org/politics/dfa/sover/stat3.htm> (Stand Februar 1999).

<sup>25</sup> Vgl. hierzu: den Inhalt des "Appeal" vom 6. März 1992 und die Ergebnisse des Referendums vom 25. März 1992, in: <http://mirror-ken.unec.org/politics/dfa/sover/app7.htm> (Stand Februar 1999).

<sup>26</sup> Art. 61 der Verfassung definiert Tatarstan wiederum als souveränen Staat, ein Subjekt des Völkerrechts, das mit der RF auf Grundlage eines Vertrages über die gegenseitige Delegation von Vollmachten assoziiert ist. Art. 23 sieht die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft (rußländisch und tatarisch) vor. Gleichberechtigte Staatssprachen sind Tatarisch und Russisch. Auszüge aus der Verfassung der Republik Tatarstan (1992), in: osteuropa-archiv, Februar 1996, S. A57ff.

<sup>27</sup> <http://www.tatar.ru>, sowie <http://www.kai.ru>.

Es herrscht der Eindruck vor, daß Tatarstan an der Spitze der Republiken steht, bei denen ein Ausscheren aus der RF am wahrscheinlichsten erscheint. Dies nicht allein deshalb, weil die tatarische Regierung bislang ihren Weg in eine Souveränität innerhalb der RF immer als ein öffentliches Ereignis zu gestalten vermochte, sondern auch, weil Tatarstan bisher im Verhandlungsprozeß mit der Zentralregierung in Moskau einen deutlich aggressiveren Kurs eingeschlagen hat. Es gibt einen republikweiten Konsens darüber, daß Tatarstan seine Interessen gegenüber Moskau mit Nachdruck zu vertreten habe. Das Konzept der Moskauer Regierung eines sanften Übergangs zur Marktwirtschaft wird abgelehnt. Präsident Čaimijev schließt sich erkennbar mit seinen Forderungen, die Zukunft der Republik betreffend, dem nationalen Block an, der als Hauptprogrammatik staatliche Souveränität fordert. Tatarstan besteht dennoch nicht auf einem Ausscheren aus dem Föderationsverbund. Vielmehr wird seitens der Regierung versucht, durch die oben geschilderte Haltung gegenüber Moskau so viel Einfluß wie möglich zu gewinnen. Zukünftige Beziehungen sollen einzig unter gleichberechtigten Partnern stattfinden. Gründe hierfür liegen nicht im ethnischen Separatismus, sondern im Bestreben nach Überwindung der politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten und alter zentralistischer Strukturen. Dies belegen die großen Anstrengungen, die die tatarische Regierung bislang unternommen hat, innerhalb der Föderation durch zusätzliche Kompetenzabgrenzungsverträge ihre Selbständigkeit auszubauen und zu festigen.<sup>28</sup> Der 1994 mit Tatarstan geschlossene Vertrag enthält die weitreichendsten Zugeständnisse der Zentralregierung an ein Föderationssubjekt überhaupt.

Der Führung der Republik ist klar, daß sich Tatarstan mit seinen Möglichkeiten in wirtschaftlicher wie in politischer Hinsicht nur innerhalb der RF positiv entwickeln kann. Dabei hat das Land mit seiner relativ entwickelten, auf Rüstungsindustrie und Rohstoffgewinnung akzentuierten Volkswirtschaft in einigen Bereichen (Bauindustrie, Konsumgüterindustrie) bessere Erfolge aufzuweisen als die übrigen Föderationsmitglieder. Auch sozial steht Tatarstan etwas besser da als das übrige Rußland. Als ein Hauptpunkt muß gesehen werden, daß Tatarstan politisch bei einem Alleingang – mitten im Gebiet der Föderation liegend – erheblichen Problemen gegenüberstünde.

### *"Modellbereiche"*

Es läßt sich fragen, ob bestimmte Haltungen der politischen Führung und Strukturen der Republik nicht als Modell für die mögliche Umgestaltung der RF dienen könnten.

Im Bereich der Binnenstrukturen erweist sich die Größe Tatarstans als vorteilhaft. Sinnvolle Verwaltungseinheiten sind geschaffen worden. Dazu waren andere Regionen der Föderation aufgrund ihrer Größe und fehlender Befugnisse bislang nicht in der Lage. Hier erweisen sich zusätzlich die Kompetenzabgrenzungsverträge als sinnvoll. Die Legitimierung politischer Macht ist klar der Republik überlassen.

Weiterhin läßt sich eine politische Stabilisierung durch eine Festigung der präsidentiellen Strukturen beobachten. Der an der Spitze der Administration stehende Ex-KP Chef und Präsident Čaimijev besitzt in allen Bevölkerungsteilen, auch in der russischen Bevölkerung, großen Rückhalt. Dies führt zu politischer Geschlossenheit, mit der Tatarstan seine Position nach außen vertritt. Dabei muß angemerkt werden, daß auch der Präsident Tatarstans, wie viele Machttträger der Föderation, der alten politischen Machtelite angehört, die ihre Position nicht unbedingt mittels demokratischer Ideale festigt.

<sup>28</sup> Christian Noack, Tatarstan – ein Modell für die föderale Erneuerung Rußlands?, in: Osteuropa 2/1996, S. 142f, sowie: Verträge und Dokumente, in: Republik Tatarstan. Wirtschaftliche Probleme einer Region in der Russischen Föderation, hrsg. von Günter Jähne, Gießener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des europäischen Ostens, Berlin 1995, S. 98ff.

Im Bereich Sprache, Religion und Kultur herrscht im Gegensatz zu anderen Teilen der Föderation in Tatarstan eine weitgehende Gleichberechtigung. Tatarisch und Russisch sind als gleichberechtigte Sprachen durch die Verfassung festgeschrieben und es werden weitreichende Anstrengungen von Seiten der Regierung unternommen, diesen Zustand weiter zu fördern. Kulturelle Entwicklungen werden durch die Regierung angeregt und gefördert. Selbst russische Bevölkerungsschichten identifizieren sich eher mit der Titularnation als mit der RF. Der Islam spielt hier eine entscheidende Rolle. Tatarstan versteht sich selbst als industrialisiertes islamisches Zentrum innerhalb eines christlich orthodoxen Umfeldes. Dennoch werden andere Religionen nicht einschneidend diskriminiert. Verdeutlicht man sich die Situation in anderen Gebieten der RF, so ergibt sich dort ein weitaus negativeres Bild.

Obwohl die Wirtschaftsdaten Tatarstans nicht überaus positiv zu bewerten sind, ist ein Potential zum Ausbau durchaus vorhanden. Durch die relative politisch-ökonomische Unabhängigkeit der Republik ist ein flexibles Reagieren möglich. Die Regierung formuliert klar Wirtschaftsziele wie den Ausbau der KAMAZ Lastwagenwerke oder den Bau einer Ö raffinerie in Niženkamsk.<sup>29</sup> Privilegien für ausländische Investoren werden garantiert.<sup>30</sup> Erdöl und Erdgasvorkommen sind vorhanden und sichern einen großen Teil des Einkommens der Republik. Tatarstans größtes Potential liegt in dem großen Anteil der fachlich-technisch oder wissenschaftlich qualifizierten Erwerbsbevölkerung.

Andere Föderationssubjekte verfügen teilweise über geringe bis keine Bodenschätze, haben keine erkennbaren Konzepte zur Ausgestaltung ihrer Wirtschaft und zusätzlich auch nicht die Kompetenzen, um Projekte in die Tat umzusetzen.

### *Fazit*

Die Strukturen der Russischen Föderation müssen reformiert werden. Dabei ergibt sich die Chance, von den bestehenden Erfahrungen der Föderationssubjekte zu profitieren. Von außen übergestülpte Strukturen bergen die Gefahr in sich, nicht praktikabel zu sein. In den Föderationseinheiten selbst erprobte Systemveränderungen haben den Vorteil, systemimmanent und praxisnah zu sein und mit hoher Akzeptanz rechnen zu können.

Wie im Hauptteil gezeigt, vermochte Tatarstan in den vergangenen Jahren seine Unabhängigkeit vom Zentrum auszubauen und das System nach innen wie nach außen zu festigen. Dabei wird sehr wohl versucht, an einer Reform der Föderation mitzuwirken.

Deshalb ist es durchaus möglich zu behaupten, daß sich die RF auf lange Sicht nur durch sinnvolle Übertragung vieler Strukturelemente des tatarischen "Modells" zu einer stabilen Demokratie entwickeln kann.

---

<sup>29</sup> Major Economic Projects, in: <http://www.tatar.ru/english/append78.html> (Stand August 1999).

<sup>30</sup> Privileges Granted to Foreign Investors in the Territory of the Republic of Tatarstan, in: <http://www.tatar.ru/english/append18.html> (Stand August 1999).

***St. Petersburg, Stadt von föderaler Bedeutung***

Die Verfassung von 1993 lenkt Rußland auf die Bahn eines asymmetrischen und differentiellen Föderalismus.<sup>31</sup> Während bestimmte Republiken für sie vorteilhafte bilaterale Vereinbarungen mit dem föderalen Zentrum aushandeln, erleiden die Regionen die Kontrolle eines Staates mit zentralistischen Traditionen. Diese Regionen, und insbesondere die Donatoren, bedrohen den Zusammenhalt des Landes, der durch die Krise im August 1998 erschüttert wurde. St. Petersburg gehört als Subjekt der Föderation und Stadt von föderaler Bedeutung zu diesen Donatoren. Sein historisches, demokratisches (es wird mehrheitlich für Jabloko gestimmt) und ökonomisches Gewicht ist im Prozeß der Föderalisierung von großer Bedeutung. So werden wir uns in einem ersten Abschnitt mit dem Anspruch der Stadt auf Autonomie gegenüber dem föderalen Zentrum anhand des Falls der Charta von St. Petersburg – einer Art regionaler Verfassung – und des Beispiels der lokalen Selbstverwaltung, bei dem sich föderale und lokale Gesetze gegenüberstehen, auseinandersetzen. In einem zweiten Abschnitt werden wir dann das Projekt der Fusion der Stadt mit der angrenzenden Region, dem Oblast Leningrad, diskutieren. Diese Initiative ließe St. Petersburg den Status einer "Stadt von föderaler Bedeutung" verlieren, da sie dadurch wieder zu einer regionalen Hauptstadt würde. Dieses Projekt könnte ebenso aufsässige Republiken beeinflussen, die sich aufgrund gemeinsamer Interessen vereinigen könnten, um so besser durch ihre Autonomie- beziehungsweise Separationsbestrebungen der Föderation trotzen zu können.

***Die Behauptung von St. Petersburg, einer Stadt von föderaler Bedeutung***

Das einst an der Spitze eines Reiches stehende St. Petersburg wurde 1918 von den Bolschewisten als Hauptstadt zugunsten Moskaus, des "Herzen Rußlands", aufgegeben. Nachdem es der Attribute einer Hauptstadt beraubt worden war, verlor es auch die föderalen Zuständigkeiten für die Schlüsselsektoren seiner Industrie.<sup>32</sup> Das Ende der UdSSR bietet St. Petersburg die Aussicht, einen Status zurückzugewinnen, der der zweitgrößten Stadt und dem drittgrößten Hafen des Landes entspräche. Die Verfassung qualifiziert die Stadt als Subjekt der Föderation und als Stadt von föderaler Bedeutung, was es ihr erlaubt, neue Verbindungen mit der Föderation, den anderen Regionen des Landes und internationalen Instanzen zu entwickeln.

Anatolij Sobčak, 1991 bis 1996 Bürgermeister von St. Petersburg, setzte sich gegen den Wiederaufbau eines zentralistischen Staates zur Wehr. Er forderte einen einzigen Repräsentanten des Präsidenten für die Stadt und den Oblast von Leningrad und wünschte die Wiedervereinigung der föderalen Strukturen der Stadt und des Oblast. Er vertrat einen Föderalismus mit einem starken Zentrum und sprach sich gleichzeitig für starke Regionen aus, die in der Lage sind, sich vor den übermäßigen föderalen Gesetzen, insbesondere das Lokalbudget betreffend, zu schützen. Diese Ideen fanden sich in den Bestimmungen der Charta von St. Petersburg, verabschiedet im Januar 1998, was das beständige Mißtrauen des Subjekts gegenüber dem föderalen Zentrum andeutet.

Aufgrund interner Konflikte war St. Petersburg eine der letzten Regionen, die ihre eigene Charta verabschiedeten. Die Charta wandelte die Organisation und die Zuständigkeit der lokalen Ge-

---

<sup>31</sup> J.-R. Raviot, Russie: qui gouverne les régions?, in: Problèmes politiques et sociaux 783/1997, La documentation Française, S. 8.

<sup>32</sup> St. Petersburg war auch zu sowjetischen Zeiten die industrielle Hauptstadt des Landes. Die Ansiedlung des militärisch-industriellen Komplexes sowie die geostrategische Lage der Stadt führten zu besonders rigider staatlicher Kontrolle.

walten um: Die legislative Versammlung ging von Teilzeitarbeit zu Vollzeitarbeit über, die Macht des Gouverneurs wurde begrenzt und ein lokaler oberster Gerichtshof eingerichtet. Die Charta sieht die Gleichberechtigung des Gouverneurs und des Präsidenten der legislativen Versammlung in ihrem Verhältnis zum föderalen Zentrum, den anderen Subjekten und den internationalen Instanzen vor. Der Repräsentant des Präsidenten kritisierte deshalb die "doppelköpfige Gewalt", die dieses Dokument einführt, sowie Anordnungen, die lokalen Gesetzen Vorrang vor föderalen Gesetz einräumen. Er qualifiziert St. Petersburg als "parlamentarische Republik", die gegen die Strategie der föderalen Regierung<sup>33</sup> – nämlich eine starke Exekutive – opponiert, während einige lokale Abgeordnete ihre Stadt zum Symbol des Parlamentarismus in Rußland werden sehen.<sup>34</sup> Im September 1998 erklärte der Bundesgerichtshof die Verfassungscharta für ungültig. Indem das Zentrum eine Entscheidung der lokalen Gerichtsbarkeit abwies, die den Prozeß der Verabschiedung des Dokuments verurteilt hatte, will das Zentrum sich dadurch behaupten, daß es ein Dokument anerkennt, das es bisher kritisiert hatte. Die Charta schützt folglich das Subjekt der Föderation vor antikonstitutionellen Veränderungen auf föderaler Ebene.

St. Petersburg umfaßt als Subjekt der Föderation außer der Stadt von St. Petersburg noch ein Territorium, auf dem sich acht Städte und 17 "Siedlungen urbanen Charakters"<sup>35</sup> befinden. Folglich erreichte die Komplexität ihren Höhepunkt, als es kraft des föderalen Gesetzes vom September 1995 darum ging, dezentralisierte administrative Organe auf allen Ebenen zu schaffen. Organe lokaler Verwaltung müssen dementsprechend mit den aktuellen nationalen Institutionen koexistieren. Mangels solcher Strukturen, die auch während der sowjetischen Periode nicht existierten, nimmt das Bürgermeisteramt seit seiner Schaffung 1991 Zuständigkeiten bezüglich aller ihm untergeordneten administrativer Territorien wahr.

1996 schlug der Bürgermeister der Stadt sein eigenes Gesetz und nicht die Umsetzung desjenigen der Föderation vor, das er für wenig angemessen hielt. Er plante, die Territorien unter seiner Jurisdiktion in die Stadtgemeinde von St. Petersburg zu fusionieren, deren Grenzen so mit denen der Stadt von föderaler Bedeutung koinzidieren würden. Als grundlegendes Argument nannte er die strukturelle Abhängigkeit des Territoriums bezüglich aller lokalen Fragen, wie der des Budgets, der Steuern, des Transports etc.

Darauf folgte ein juristisches Gefecht zwischen Subjekt und Zentrum der Föderation. Das föderale Gesetz legte den Wahltermin auf September 1997 fest. Es verbot die Existenz einer lokalen Behörde – einer Art Stadtrat –, die alle Stadtgemeinden repräsentiert, da das eine Doppelung und Konfusion der Kompetenzen von lokalen und föderalen Organen mit sich gebracht hätte. Infolgedessen teilte die Stadt die 22 traditionellen Bezirke in 111 Wahlbezirke auf, denen sie jedoch die Mittel zur Ausübung der lokalen Demokratie nicht zugestand. Die Föderation faßte folglich den Plan, diese Frage durch die Vereinigung von Oblast und Stadt zu lösen, wodurch St. Petersburg die föderalen Zuständigkeiten entzogen worden wären.

### *St. Petersburg – in der Gefahr, seine föderalen Zuständigkeiten zu verlieren?*

Seit ihrer faktischen Trennung 1991 kehrte die Fusion der Stadt St. Petersburg mit dem Oblast von Leningrad periodisch auf die Tagesordnung zurück. Diese beiden Entitäten sind seit 1708 organisch miteinander verbunden gewesen und das Gouvernat von Petrograd, das im Jahre 1924 das von Leningrad wurde, bestand aus der Stadtgemeinde und den Territorien, die sie umgaben.

---

<sup>33</sup> Aleksej Musakov, Ustav goroda: pobedil zdavyj smysl?, in: Smena, 28. Januar 1998.

<sup>34</sup> St. Petersburg ist auch der Sitz des Parlaments der GUS.

<sup>35</sup> Russ. "poselok gorodskogo tipa". C. Bayou/G. Bertrand, Les nouvelles ambitions de St-Pétersbourg. Nouvelles politiques urbaines pour la Russie, in: Le courrier des pays de L'Est, 412/1996, S. 55-73.



1931 wurde die Stadtgemeinde von Leningrad ein unabhängiges administratives Zentrum: ein Teil seiner Vororte ist seitdem unter ihrer Jurisdiktion.

Diese administrative Teilung fand während der sowjetischen Periode keine Entsprechung in der Realität, weil ein zentralisiertes System vorlag. Das Exekutivkomitee der KP der Region lenkte de facto das der Stadt. Aber die Schwächung der vertikalen Verbindung seit 1991 und die Aufteilung auf ihre beiden Entitäten mit dem Status eines Subjekts der Föderation hinterließen eine juristische Lücke bezüglich des traditionellen Zusammenhanges der Region und der Stadt. Letztere befreite sich von der politischen Bevormundung durch den Oblast.

Doch lebt ein Teil der Bevölkerung der Stadt im Oblast und zahlreiche Infrastrukturen sind mit ihm verbunden. So befürwortet seit 1992 der Repräsentant des Präsidenten die Vereinigung der beiden Entitäten. Das Projekt wird regelmäßig während Wahlperioden verteidigt und wurde sogar 1998 von den Chefs der Exekutive beider Entitäten ratifiziert. Es legt eine Übergangsperiode mit der Organisation eines Referendums auf beiden Territorien, die Schaffung eines legislativen Organs mit zwei Kammern (eine Kammer, die die Gesamtheit der Bevölkerung repräsentiert und eine, die die Wähler nach Gebieten unterscheidet), die Wahl eines gemeinsamen Exekutivorgans und eine gemeinsame lokale Selbstverwaltung fest. Diesem neuen Subjekt, dessen Hauptstadt St. Petersburg sein soll, wurde kein Name gegeben. Es werden Termine für den Anfang des Übergangs evoziert, dann aber wieder verschoben. Schließlich soll das Projekt von einem föderalen Gesetz eingerahmt werden, das zunächst den Weg der föderalen Gesetzgebung gehen muß.

Das Projekt nahm eine Wendung auf der nationalen Ebene, als der Vize-Premierminister für regionale Fragen und Exgouverneur des Oblast von Leningrad V. Gustov im September 1998 für eine neue Politik plädierte. Die Stärkung der Regionen wäre demnach die erste Etappe zur Schaffung eines "finanziellen Föderalismus", der die ökonomischen Entscheidungen zu dezentralisieren strebt.<sup>36</sup> Sein Ziel ist die Reduzierung der Anzahl der Subjekte, wofür die Fusion zwischen St. Petersburg und dem Oblast von Leningrad als Modell dient.

B. El'cin sprach sich, wie auch einige Gouverneure ökonomisch instabiler Regionen<sup>37</sup>, für diese Initiative aus, da sie die Führung eines Landes erleichtern würde, dessen Subjekte ein starkes demographisches, territoriales, ökonomisches etc. Gefälle aufweisen. St. Petersburg würde also seinen Status als föderale Stadt verlieren, um regionale Hauptstadt zu werden und so die Frage der Selbstverwaltung lösen. Die Stadt hätte ihren Bürgermeister, die Bezirke ihre gewählten Vertreter, und die 111 schwer zu führenden kommunalen Einheiten verschwinden.<sup>38</sup> Die Fusion würde es erlauben, aus dieser Region eine ökonomische und politische Kraft zu machen, die die Häfen der Ostsee einheitlich verwalten könnte. Schließlich würde eine Wiedervereinigung der beiden Subjekte die Senkung der föderalen Ausgaben ermöglichen.

Der gegenwärtige Gouverneur der Stadt V. Jakovlev opponiert nicht gegen die Idee einer Fusion, hält jedoch die ökonomischen Bedingungen für noch nicht zufriedenstellend. Es ist jedoch wahrscheinlicher, daß er befürchtet, die Kosten einer bislang vom Zentrum subventionierten Region tragen zu müssen, und daß die Stadt eine provinzielle Zukunft haben könnte. Desweiteren sieht sie sich als Hauptstadt einer Region Nordwest, bestehend aus fünf Subjekten der Föderation, deren Gewicht in Moskau größer ist, als es das der Region von St. Petersburg oder der beiden Subjekte gemeinsam wäre. Der Gouverneur von St. Petersburg besitzt deshalb

<sup>36</sup> Brian Whitmore, Yeltsin Backs City, Oblast unification, in: St. Petersburg Times, 25. September 1998.

<sup>37</sup> Viktor Koščevanec, Peterburg i Leningradskaia oblast' kak poligon dlja provedenia novoj regional'noj politiki?, Sankt-Peterburskie Vedomosti, 26. September 1998.

<sup>38</sup> Pavel Dzygivskij, Gorod dolžen oblasti sdelat' predloženie, in: Petrovskij Kurer, 20. Oktober 1998.

die Funktion eines Präsidenten, weil er Gouverneur des Föderationssubjektes und nicht weil er Bürgermeister der Stadt ist.

Desweiteren könnte diese Fusion einen Präzedenzfall schaffen. Die historischen und strukturellen Zusammenhänge der beiden Entitäten sind offenbar. Andererseits könnten aber andere Subjekte mit Autonomie- oder gar Unabhängigkeitsbestrebungen fusionieren und so den Zusammenhalt der Föderation bedrohen. Schließlich wird im September 1999 ein neuer Gouverneur des Oblast gewählt, ohne das die Frage der Fusion diskutiert worden wäre. Das Projekt ist also wieder einmal in den Hintergrund gerückt worden.

### *Ausblick*

Der Status der föderalen Stadt, den St. Petersburg 1993 erwarb, behauptet sich folglich ununterbrochen. Sie demonstriert ihre Autonomie, indem sie Gesetze verabschiedet, die die Föderation manchmal im Namen der Demokratie (die Charta), manchmal gegen diese (der Mißerfolg der lokalen Selbstverwaltung) herausfordern. So akzentuiert sie die Disparitäten zwischen den Subjekten der Föderation. Die Regionen, die nicht mit der föderalen Haushaltspolitik zufrieden wären, könnten so Beziehungen "à la tatar" mit dem Zentrum beanspruchen und eine lokale Selbstverwaltung "à la petersbourgeoise" einrichten. Das föderale Zentrum versucht, den Zusammenhalt seiner Entitäten zu festigen und ermutigt folglich zur Vereinigung von Stadt und Oblast. Dies würde den Einfluß der Stadt schwächen, die heute an der Spitze der ökonomisch mächtigen Region Nordwest steht, würde jedoch gleichzeitig einen gefährlichen Präzedenzfall für den Föderalismus des Landes schaffen!

## Nationalstaat oder Vielvölkerstaat?

*Jana Bürgers*

### *Kosakenmythos und Nationsbildung in der spät- und postsowjetischen Ukraine*

Der folgende Beitrag behandelt einen Ausschnitt meines laufenden Promotionsvorhabens "Kosakenmythos und Nationsbildung in der spät- und postsowjetischen Ukraine". Die Doktorarbeit soll die Bedeutung des Kosakentums im ukrainischen Nationsbildungsprozeß als Beispiel für den Zusammenhang von Geschichte und nationaler Identität klären.

An dieser Stelle möchte ich anhand der Rede des ukrainischen Staatspräsidenten Leonid Kučma ein Beispiel geben für die Möglichkeiten, ob, wie und warum das Kosakentum in der Ukraine instrumentalisiert werden kann. Zuvor werde ich kurz die historischen-politischen Voraussetzungen in der Ukraine skizzieren und einige Überlegungen über die Anziehungskraft der Nationsidee in Umbruchzeiten anstellen.

Einen Überblick über die Mythos- und Nationsforschung kann ich dabei nicht geben. Auch Vergleiche mit anderen Transformationsländern (z.B. Baltikum und andere ehemalige Sowjetrepubliken) oder weitere Faktoren der Nationsbildung (z.B. die Kirche oder Sprache) müssen ausgelassen werden.

### *Historisch-politische Voraussetzungen*

Nach dem Ende der Sowjetunion ist der Blick auf bislang kaum wahrgenommene Länder frei geworden. Einer von mehr als 20 neuen Staaten ist die Ukraine.

Die wichtigsten Stationen ihrer Geschichte sind:<sup>1</sup>

- 9.- Anfang 13. Jh: *Kiewer Rus'*;
- 13. Jh: Fürstentum Galizien-Wolhynien, später (Mitte 14. Jh.) Polen-Litauen im Westen und Russische Fürstentümer im Nordosten;
- Ab Ende des 15. Jhs: Entstehung und Ausdehnung des *Kosakentums*, später (ab Mitte 17. Jh.) *Hetmanat*: von den Dnepr-Kosaken begründeter, weitgehend autonomer Herrschaftsverband mit staatsähnlichen Organisationsstrukturen;
- Ab Mitte 18. Jh: Imperiale Zeit unter Moskauer und polnischer Herrschaft;
- Ab Mitte 19. Jh: *Nationalbewegungen* innerhalb der Imperien;
- Ukrainische *Volksrepublik* (1917-1920);
- Ukrainische Sowjetrepublik (1920-1991);
- *Unabhängige Ukraine* seit 1991.

Die neue Ukraine gehört zu den Transformationsstaaten, die aus der Konkursmasse des Sowjetimperiums hervorgegangen sind. Allerdings sieht sie sich nicht nur dem Umbau von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber, sondern ist auch mit der Staats- und Nationsbildung konfrontiert, so daß in ihrem Fall von einer vier- bis fünffachen Transition<sup>2</sup> gesprochen werden kann.

---

<sup>1</sup> Die kursivgedruckten Epochen sind für die heutige Nationsbildung besonders interessant.

Diesen Prozeß belasten mindestens vier Faktoren:

- Die Uneinheitlichkeit der Ukraine in ethnischer, regionaler und kultureller Hinsicht: Die seit 1954 bestehende Territorialgestalt der heutigen Ukraine ist ein Ergebnis sowjetischer Nationalitätenpolitik und Grenzverschiebung. Bis zum Anschluß 1939 hatten die ukrainischen Gebiete stets zu unterschiedlichen Reichen oder Staaten gehört. Durch die sprachliche und kulturelle Nähe der östlichen Länder zum Russischen Reich sah sich die Ukraine dauernd der Gefahr der Assimilation oder Russifizierung ausgesetzt. Sie wurde 'Malorossija' ('Kleinrußland') genannt, die ukrainische Sprache galt als Dialekt des Russischen und während der Sowjetzeit gab es die Ukrainer als eigene Nation kaum noch. In der heutigen Bevölkerungszusammensetzung spiegelt sich dieser Zustand wider. Von den rund 50 Millionen Einwohnern der Ukraine sind 73% Ukrainer, 22% Russen und 5% anderer Nationalität. Trotz der Förderung und Betonung der Nationsidee bemüht sich die Ukraine um eine lobenswert liberale Nationalitätenpolitik. Diese findet beispielsweise in der Verfassung Ausdruck, in deren Präambel das "ukrainische Volk" als "ukrainische Bürger aller Nationalitäten" definiert wird und wo in Artikel 11 nicht nur der ukrainischen Nation, sondern auch den nationalen Minderheiten Unterstützung bei der Konsolidierung und Entwicklung zugesagt wird.<sup>3</sup> Die Ukraine versteht sich also nicht als Volks- oder Kulturnation, sondern ausdrücklich als Bürger- oder Staatsnation.
- Die Beziehungen zu Rußland: Neben der Behandlung der russischen Minderheit gehören zu den Streitpunkten mit Rußland die territoriale Zugehörigkeit der Krim, die besonders wegen des Status von Sevastopol und der dort stationierten Schwarzmeerflotte von Bedeutung ist, der Besitz von Kernwaffen oder Fragen der Geschichtsinterpretation, zu denen z.B. der Streit um das Kiewer Erbe zählt. Zentraler Konfliktstoff ist gegenwärtig außerdem die starke ukrainische Abhängigkeit von russischem Öl und Gas.
- Das Erbe der Sowjetunion: Trotz etlicher Veränderungen ist die Ukraine nicht von heute auf morgen ein gänzlich neuer Staat geworden. In Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wirken an vielen Stellen die alten Eliten weiter, eine aktive Bürgergesellschaft konnte sich noch nicht entwickeln, da der Glaube an die Allgewalt und allgemeine Zuständigkeit des Staates noch weit verbreitet ist. Auch deshalb herrscht aus Enttäuschung über das mangelnde Funktionieren des Staates nach wie vor eine Apathie gegenüber allen öffentlichen Belangen.
- Die wirtschaftliche Lage: Auch im achten Jahr der Unabhängigkeit ist es der Ukraine noch nicht gelungen, das Wirtschaftssystem grundlegend zu reformieren. Die wirtschaftliche Transformation geht (zu) langsam voran, eine Verbesserung der Lebensbedingungen spüren die wenigsten. Obwohl sich beim Referendum über die Unabhängigkeit 1991 über 90% für die Unabhängigkeit ausgesprochen hatten, sahen in einer repräsentativen Umfrage von 1997 schon 35,4% die Unabhängigkeit negativ.<sup>4</sup> Dieses Ergebnis wird noch durch die Tatsache un-

---

<sup>2</sup> Im Detail dazu: Rainer Münz, Rainer Ohliger, Die Ukraine nach der Unabhängigkeit. Nationsbildung zwischen Ost und West, Köln 1999, Berichte des Biost 5-1999, S. 7.

<sup>3</sup> Artikel 11 der Verfassung der Ukraine vom 28.6.1996: "The state assists in the consolidation and development of the Ukrainian nation, its historical consciousness, traditions and culture, as well as in the development of the ethnic, cultural, linguistic and religious features of all native nations and national minorities of Ukraine."

<sup>4</sup> Vgl. Rainer Münz, Rainer Ohliger, Die Ukraine nach der Unabhängigkeit. Nationsbildung zwischen Ost und West, Köln 1999, Berichte des Biost 5-1999, S. 25.

terstützt, daß nur 12% der Förderung von Sprache und Kultur erste Priorität einräumen, dagegen 44% die Lösung wirtschaftlicher Probleme als vorrangige Aufgabe angeben.<sup>5</sup>

### *Anziehungskraft der Nationsidee*

Bestimmte Definitionen von Nation und Nationalismus können erklären, warum sich die Ukraine möglicherweise trotz der Hindernisse für den Weg der Nationsbildung entschieden hat. Nation und Nationalismus können definiert werden als

- Inklusionscode, der ein Bewußtmachen von Zusammengehörigkeit und den Ausschluß von Fremden ermöglicht,
- politische Kraft und damit als Instrument zur politischen Solidarisierung und Aktivierung zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles,
- Ideen, die Hoffnungen, Emotionen und Handlungen auslösen können

und zeigen so wie wichtig sie gerade in Umbruch- und Verunsicherungszeiten sein können.

Die Nation ist an sich aber zuerst einmal eine abstrakte Idee, die erst z.B. durch Symbole sichtbar oder in Geschichte(n) und Mythen erzählbar gemacht werden muß.<sup>6</sup> Dabei gehe ich von der Annahme aus, daß das historische Gedächtnis eine zentrale Komponente nationaler Identität ausmacht, und umgekehrt das Geschichtsbild, das innerhalb der Bevölkerung vorherrscht und Akzeptanz findet, ein Indikator für das Selbstbild und die Identität einer Nation ist, daß also Geschichts- und Nationalbewußtsein eng zusammenhängen.

Ein ukrainisches Beispiel für den Rückgriff auf die Geschichte bietet der Stimmzettel zum Unabhängigkeitsreferendum 1991. Dort ging es um den "Akt der Verkündung der Unabhängigkeit der Ukraine ... in Fortsetzung der 1000jährigen Tradition der Staatsbildung in der Ukraine ...".<sup>7</sup>

Es gibt aber im Fall der Ukraine einen Gegenstand, der nicht allein als historisches Phänomen interessant ist, sondern in sich mehrere konstitutive Elemente des Nationalen, nämlich Mythos, Symbol, Geschichte und Kultur vereinigt.

### *Der Kosake als ukrainische Nationalallegorie*

Das Kosakentum ist für die Ukraine aus mehreren, ganz unterschiedlichen Gründen interessant:

Die Kosakenzeit ist eine der wichtigsten historischen Epochen der Ukraine, da fast 300 Jahre lang kosakische und ukrainische Geschichte praktisch identisch waren. Der Kosakenführer Bohdan Chmel'nyč'kyj und das von ihm begründete Hetmanat gelten als Vorläufer für die ukrainische Selbständigkeit und Staatenbildung.

Gerade angesichts der multiethnischen Bevölkerungszusammensetzung ist die Eigenschaft des Kosakentums, zwar einerseits als typisch ukrainisch zu gelten, zugleich aber auch Offenheit für andere Nationalitäten zu bieten, sehr wichtig. Das frühe historische Kosakentum war eine Gemeinschaft, die jeden aufnahm, der sich zu ihr bekannte und bereit war, nach ihren Regeln zu leben. Wofür das Kosakentum im einzelnen steht, ist je nach Definition, Zeit und Ort sehr verschieden. Ohne näher zu unterscheiden, kann es ein Pool für vielfältige Ideen und Vorbilder sein und für folgende, sich auch widersprechende Werte und Ideale stehen: militärische Stärke, Tapferkeit, Religiosität, Liebe zur Freiheit, Individualismus, Unabhängigkeit von offiziellen Mächten,

<sup>5</sup> Wilson Andrew, *Ukrainian nationalism in the 1990s. A minority faith*, Cambridge 1997, S. 66.

<sup>6</sup> Auf die Rolle der Nationalsprache kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

<sup>7</sup> Ernst Lüdemann, *Ukraine*, München 1995, S. 65.

eigenständige Staatlichkeit, Patriotismus, kollektiver Landbesitz, Gleichheit, Gerechtigkeit, Brüderlichkeit, Demokratie. Zu einer solchen Vermischung von Attributen kann es kommen, wenn geschichtliche Ereignisse mythisch verklärt werden und über einen langen Zeitraum als Volkserzählungen weitergegeben werden. Die 'historische Wahrheit' weicht dann den jeweiligen Bestrebungen, den Kosakenmythos nach den eigenen Bedürfnissen zu formen und zu formulieren.

So konnte es kommen, daß das Kosakentum in seiner speziellen Ausprägung der Zaporoger Sič in der heutigen Ukraine unter mehreren historischen Ereignissen und Persönlichkeiten das einzige Phänomen ist, das in der ganzen Ukraine, von Russen und Ukrainern nahezu gleichermaßen positiv bewertet wird.<sup>8</sup> Dadurch gewinnt es integrierende Kraft und kann seine Wirkung in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kreisen entfalten. Zum Abschluß soll hier ein Beispiel aus dem Bereich der Politik gegeben werden.

Einstellung zur Zaporiz'ska Sič				
	Positiv (in %)	negativ (in %)	egal (in %)	unbekannt (in %)
Gesamtbevölkerung	56,8	3,0	24,8	15,4
nur Ukrainer	61,1	1,9		
nur Russen	47,8	6,0		

### *Kučmas Rede*

Auf einer Tagung anlässlich des 400. Geburtstages des Kosakenführers Bohdan Chmel'nyč'kyj hielt 1995 der ukrainische Staatspräsident Leonid Kučma eine Rede, die in der führenden ukrainischen historischen Fachzeitschrift, dem *Ukrajins'kyj Istoryčnyj Žurnal* veröffentlicht wurde.<sup>9</sup>

Kučma leitete seine Rede mit der Aussage ein, wie wichtig gerade in Umbruchzeiten die Vorbildrolle historischer Persönlichkeiten sei, daß aber die "wahre" Geschichte als Grundlage des heutigen Handelns dienen müsse. Er forderte, Chmel'nyč'kyjs Angelegenheit, nämlich die staatliche Unabhängigkeit zu schaffen, fortzuführen. Darauf setzte er zu einem Lob auf den großen Hetman an, würdigte seine politischen und persönlichen Eigenschaften und seine militärischen und staatsmännischen Leistungen. Zugleich bedauerte er die unglücklichen Umstände, die verhindert hätten, daß seine Handlungen dauerhaft von Erfolg gekrönt waren. An vielen Stellen scheint es, als stelle Kučma sich unmittelbar in Chmel'nyč'kyjs Nachfolge und reklamiere damit all dessen gute Eigenschaften, Ziele und Leistungen auch für sich.

Es entsteht der Eindruck, daß die Ziele des "Nationalen Befreiungskrieges" ebenso auch für die spät- und nachsowjetische Ukraine gelten könnten: a) Ende der Fremdherrschaft (im aktuellen Falle bedeutete es das der sowjetischen), b) Schaffung eines Nationalstaates, c) sozioökonomische Veränderungen (z.B. heutzutage Privatisierung oder Verbesserungen der Lebensbedingungen). Die Erwähnung, daß zur Zeit Chmel'nyč'kyjs die Hetmangewalt gestärkt wurde und die Kontrolle über Militär, Gerichte, Finanzen, Politik, Verwaltung u.a. umfaßte, könnte bei entsprechender Lesart als Anspielung auf die Stärke des ukrainischen Präsidenten verstanden werden. Chmel'nyč'kyjs vorbildhafter Einsatz für die gesellschaftliche Einheit, gegen Separatismus

<sup>8</sup> Vgl. Rainer Münz/Rainer Ohliger, *Die Ukraine nach der Unabhängigkeit. Nationsbildung zwischen Ost und West*, Köln 1999, Berichte des Biost 5-1999, S. 25, 28.

<sup>9</sup> *Ukrajins'kyj Istoryčnyj Žurnal*, 4/1996, S. 3-12.

und Bürgerkrieg, ohne dabei nationalistisch oder religiös fanatisch zu sein, weist auf die liberale Nationalitätenpolitik der heutigen Ukraine voraus.

Kučma nimmt die Geschichte aber auch als warnendes Beispiel: Die gescheiterten Staatsbildungsversuche hätten gezeigt, daß demokratisch-kosakische Traditionen allein nicht ausreichend seien, wenn die Bevölkerung sich ihrer nicht bediene und sie durch aktive Teilnahme an gesellschaftlich-politischen Prozessen auch zum Leben erwecke.

Am Ende seines Vortrages löst er sich von dem Mythos, den er selbst eben noch eifrig mitkonstruiert hat, indem er diejenigen anklagt, die nur mythische Ideen und populistische Losungen verbreiteten ohne der Realität ins Auge zu schauen. Die gegenwärtigen Entwicklungen verliefen zu langsam und erforderten einen zu hohen Kraftaufwand. Trotzdem (und damit schließt er doch noch einmal an das Positive an) lebe die Ukraine und könne auf ihre friedliche staatliche Entwicklung vorausblicken.

Die Rede zeigt, wie ein Politiker sich des Kosakenmythos bedient, indem er mit Hilfe des berühmtesten Kosakenführers Werte und Emotionen aufruft, die im historischen Gedächtnis des Volkes gespeichert sind, und sie für seine Zwecke aktiviert. Dabei kann er sicher sein, gerade in der Person Chmel'nyc'kyjs eine Figur gefunden zu haben, die durch ihre Ambiguität in der historischen und mythischen Überlieferung die unterschiedlichsten Bevölkerungsteile sowohl in sozialer wie ethnischer Hinsicht anspricht.

**Wilfried Jilge**

## ***Staatssymbolik, Geschichtsbilder und nationale Identität in der Ukraine seit 1991***

### *Einleitung*

Wie in den anderen neuen unabhängigen Staaten Osteuropas ist in der Ukraine die Legitimation der staatlichen Unabhängigkeit mittels nationaler Geschichtsbilder ein wichtiger Teil des Nations- und Staatsbildungsprozesses. Dabei spielt die Schaffung einer neuen Staatssymbolik (Staatswappen, Flagge, Hymne, Orden, Geldscheine) eine wichtige Rolle. Im folgenden sollen am Beispiel der Konzeptionen für ein neues Staatswappen der Ukraine der Wandel nationaler Geschichtsbilder und damit verbundene Veränderungen des symbolisch dargestellten nationalen Selbstbildes thesenartig dargestellt werden. Die folgenden Ausführungen sind Teil eines Dis-sertationsprojektes, in dem vorrangig die ukrainische Staatssymbolik und die Schulbücher für Geschichte und Ukrainekunde untersucht werden.

Die in der Verfassung festgelegten Staatssymbole (Wappen, Flagge, Hymne) sind Ausdruck des Selbstverständnisses einer politischen bzw. nationalen Gemeinschaft. Sie vermitteln kollektive Identität, dienen der Abgrenzung der in ihnen vorgestellten Nation nach innen und außen und haben eine wichtige Integrationsfunktion. Die neuen Staatssymbole der Ukraine, wie das Große und Kleine Staatswappen, wurden und werden in Kommissionen von Parlament und Regierung entwickelt. Die Symbolkompositionen werden von professionellen Historikern mit entworfen und rekurren gezielt auf bestimmte Epochen, Ereignisse und Figuren der ukrainischen Geschichte. Hinter diesen Kompositionen steht ein bestimmtes (nationales) Geschichtsbild, d.h. eine "subjektive Gesamtvorstellung vom Sinn, Wesen, Verlauf und Ziel der Geschichte" (Schneider). Im folgenden werden einige Kriterien der den Symbolen zugrundeliegenden Geschichtsbilder herausgearbeitet, um den Wandel nationaler Geschichts- und Selbstbilder zu verdeutlichen.

### *Die Staatswappen der Ukraine*

In der Ukraine sind alle drei staatlichen Symbole (Flagge, Hymne, Wappen) in der Verfassung von 1996 gesetzlich geregelt. Es ist die Einsetzung eines Großen und eines Kleinen Wappens vorgesehen. Bisher gibt es nur ein Wappen: Der gelbe (goldene) Dreizack auf blauem Schild wurde zum Kleinen Wappen bestimmt. Dabei handelt es sich um das Hoheits- und Feldzeichen der frühen Rurikiden aus der Zeit der Kiever Rus'. Gemäß Artikel 20 der Verfassung der Ukraine vom 28. Juni 1996 soll das Große Staatswappen mit Berücksichtigung des Kleinen Staatswappens und des Wappens des Saporoger Heeres mit einer Zweidrittelmehrheit als Gesetz verabschiedet werden. Der Dreizack als alleiniges Staatswappen der Ukraine wurde von der Parlamentsmehrheit abgelehnt und nur als Kleines Staatswappen akzeptiert. In den Verfassungsdebatten 1995/96 war die Frage einer neuen Staatssymbolik einer der umstrittensten Punkte.

### *Das Kleine Staatswappen (1992)*

Zunächst sollte kurz nach der Unabhängigkeit 1991 mittels eines Wettbewerbs ein einziges Staatswappen gefunden werden. Die durch das Parlament bestimmte Kommission bei der Regierung, die den Wettbewerb ausschrieb, wählte die Komposition des Lemberger Historikers Andrij Hrečylo aus, der als Heraldik-Spezialist in den ukrainischen Vergangenheitsdebatten eine wichtige Rolle spielt. Seine Komposition bestand aus dem goldenen Dreizack (ukr. Tryzub) auf blauem Schild. Damit knüpfte er bewußt an die Staatssymbolik der Ukrainischen Volksrepublik (UNR/Ukrajins'ka Narodnja Respublika) aus dem Jahre 1918 an, die auf Vorschlag des Rada-Präsidenten und ukrainischen Historikers Mychajlo Hruševs'kyj diese Symbole zur Grundlage



ihres Großen und Kleinen Wappens bestimmte. Ähnlich wie Hruševs'kyj 1918 wollte Hrečylo den ukrainischen Staat direkt in die Tradition der Kiever Rus' stellen, als deren Erbe nationalbewußte Ukrainer in Anlehnung an die Geschichtskonzeption Hruševs'kyjs den heutigen Staat sehen. Hruševs'kyj hatte in seinen programmatischen Aufsätzen ein populistisches Geschichtsbild entwickelt, das nicht mehr Dynastie und Staat, sondern das Volk ins Zentrum der Geschichte stellte. Staatstragendes Volk der mittelalterlichen Rus' waren demnach die ethnischen Ukrainer. Ukrainophile Historiker, die nach 1991 an der Findung eines Wappensymbols beteiligt waren, haben die populistische Argumentationsführung Hruševs'kyjs und die Wappen-Diskussionen in den Kommissionen der UNR in modifizierter Form wieder aufgegriffen. Mit dem Tryzub auf blauem Grund sollte die heutige Ukraine mit dem Staat der UNR – als glorreichem Endpunkt eines linearen, mit der Kiever Rus' einsetzenden Prozesses – identifiziert werden.<sup>10</sup> Ein zentrales Element dieses populistischen Geschichtsbildes ist die scharfe Abgrenzung der Ukrainer von den Russen. In der Optik dieses, vornehmlich in der Westukraine populären Geschichtsbildes ist die Geschichte der Kiever Rus', eine am ukrainischen "Volk" orientierte Gegengeschichte "von unten", die sich gegen die vermeintlich "von oben" oktroyierte imperiale russische und sowjetische Geschichte abgrenzt.

Die Auseinandersetzungen um die Staatssymbolik in der Ukraine sind geprägt von der Vielfalt regionaler Traditionen, sprachkultureller Identitäten und Geschichtsbilder, die aus der langen Zugehörigkeit der einzelnen Regionen zu unterschiedlichen Großreichen (Polen-Litauen, Russisches Reich, Österreich-Ungarn) resultiert. Die blau-gelbe Flagge und der Tryzub riefen daher bereits während der Perestrojka-Phase und vor allem nach 1991 ablehnende Reaktionen in den zentralen, aber vor allem östlichen und südlichen Regionen der Ukraine hervor. In den Debatten im Parlament und in der Publizistik seit 1991 läßt sich gut nachvollziehen, daß die genannten Symbole hauptsächlich in der Westukraine und in der Zentralukraine populär waren. Viele Bürger assoziierten mit den Farben Blau und Gelb oder mit dem Dreizack die Symbole der Banderisten, eines Flügels der Organisation Ukrainischer Nationalisten, der von Stepan Bandera (1909-1959) geführt wurde und vor allem für Russen und russophone Ukrainer mit aggressiver nationalistischer Ideologie assoziiert wird. In etwas milderer Form gilt dies auch für die Interpretation der Geschichte der UNR, mit der man in den russophonen östlichen und südlichen Regionen Bürgerkrieg und westukrainischen, antirussischen Nationalismus verbindet.

---

<sup>10</sup> Ein entsprechendes Geschichtsbild entsteht auch durch die Motive der Hryvnja-Geldscheine. Die Geldscheine sind zwar erst 1996 emittiert worden, aber die auf ihnen abgebildeten Motive waren bereits Ende 1991 politisch festgelegt worden.

### *Die Konzeption für das Große Staatswappen (1997)*

Für die Konzeption des Großen Staatswappens wurde 1997 ein weiterer Wettbewerb ausgeschrieben, an dem sich verschiedene Autorengruppen beteiligten, die meist aus professionellen Historikern bestanden. Eine staatliche Kommission unter Vorsitz des Ersten Vizepremierministers Durdynec' entschied sich für die Konzeption der Autorengruppe um die Professorin Marija Dmytrijenko (Institut für Geschichte der nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine). Die Regierung ebenso wie die einzelnen Ministerien haben diese Konzeption bereits 1997 befürwortet. Nun liegt sie dem Parlament als aussichtsreichste Version zur Abstimmung vor.

Im Zentrum der Komposition der theoretischen Konzeption von Dmytrijenko steht das blaue Schild mit dem goldenen Dreizack (Tryzub). Der Tryzub wird aber ergänzt durch Schildhalter, die Schild und Helm einrahmen. Als Schildhalter sind hier links der Kosak mit Muskete und rechts der Löwe mit goldener Krone zur Seite gestellt. Über dem Schild befindet sich die Fürstenkrone Volodymyrs des Großen. Mittig unten befindet sich ein blaues Spruchband mit der Wortdevise "Freiheit, Einigkeit, Wohlstand".

Im folgenden sollen nun thesenartig einige wichtige Ergebnisse der Analyse dieser Wappenkonzeption hervorgehoben werden.

- Bei der Gesamtkomposition griffen die Autoren auf das "Wappen der Einheit" von M. Bytyns'kyj aus dem Jahre 1920 zurück, in dessen Wappen mittig das heutige Kleine Wappen steht, flankiert vom Erzengel Michael als Symbol des ukrainischen Westens und dem Lemberger Löwen als Symbol der staatsbildenden Traditionen des Westens. Wie Bytyns'kyj wollen auch Dmytrijenko et.al. unterschiedliche regionale politische Traditionen in das Wappen als gleichberechtigte Komponenten des nationalen Selbstbildes einbeziehen. Neben dem Tryzub, der weiterhin das Zentrum des Wappens darstellt und die staatsbildenden Traditionen verkörpert, und dem Lemberger Löwen als nationalem Zeichen des Westens, wird anstelle des Erzengels der Kosak mit Muskete verwendet, um die östlichen staatsbildenden Traditionen zu symbolisieren. Das Vorbild des hier entnommenen Kosaken mit Muskete ist das "Wappen der kleinrussischen Nation" aus der Kanzlei des Hetmans Graf Kyrylo Razumovs'kyj aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Mit ihm sollen aber nicht nur die östlichen Traditionen der Ukraine in das nationale Symbol einbezogen werden. Vielmehr wird so betont, daß die Zeit des Hetmanats im 17./18. Jahrhundert eine Schlüsselepoche war, in der die Ukrainer ein von Polen und Russen abgrenzbares nationales Bewußtsein entwickelt hätten. Die Autoren vermieden absichtsvoll die Verwendung heraldischer Zeichen aus der Zeit Mazepas und Chmel'nickyjs, da die Zeit dieser Hetmane zwischen russischsprachigen Ukrainern, ethnischen Russen und ukrainischsprachigen Ukrainern äußerst umstritten ist. Die Autoren wollten den Anspruch auf die Kosakenzeit aufrechterhalten, ohne die russophilen Geschichtsbilder zurückzusetzen. Um die Gleichberechtigung der regionalen Traditionen zu unterstreichen, werden auch die einzelnen Begriffe der Devise bestimmten Regionen zugeordnet: Der Tryzub steht für die Einheit, der Kosak mit Muskete für die Freiheit und der westukrainische Löwe für materiellen Wohlstand.
- Die Kiever Rus' bleibt auch in der neuen Wappenkonzeption eine Schlüsselepoche, allerdings wird der Bezug auf die UNR stark in den Hintergrund gedrängt. Vielmehr wird der direkte Bezug auf die mittelalterliche Epoche durch die Krone Volodymyrs unterstrichen und die dynastisch-staatliche Komponente betont. Ähnlich wie bei der Konzeption des neuen Systems staatlicher Orden unter Präsident Kučma wird die Rus' mit ihrer orthodoxen Sakralkultur als gemeinsames Erbe der Ostslaven angesehen und gleichzeitig als integrierender Faktor der regional unterschiedlichen staatsbildenden Traditionen der Ukraine. Wegen dieser

Interpretation des Tryzub und der Epoche der Rus' und wegen der Einbeziehung des Kosaken als Symbol östlicher Traditionen haben auch sozialistische Abgeordnete aus dem Osten und Süden dieser neuen Struktur des Wappens als Großem Staatswappen zugestimmt. Dies ist ein bemerkenswertes Beispiel für die Überschneidung regionaler historischer Traditionen in der Ukraine.

- In den Konzeptionen und Diskussionen um das Staatswappen wird die populistische Tradition Hruševs'kyjs nicht mehr so häufig genannt wie beim Kleinen Wappen. Vielmehr werden in der Wappenkonzeption wie auch in Motiven der neuen staatlichen Orden – u.a. in der Tradition Lypyns'kys (1882-1931) – territoriale und auf den Staat bezogene Kriterien betont, während ethnische Merkmale in den Hintergrund treten.
- Die gesamte Wappenkomposition wird auf die Grundlage heraldischer Regeln gestellt, was in der Forschung der Akademie der Wissenschaften mit aufwendigen quellenkundlichen und wappenkundlichen Forschungen begleitet wurde. Insbesondere am Beispiel des Lemberger Löwen, dem Wappen des Fürstentums Galizien-Volhynien, wird gezeigt, daß die Entwicklungen der heraldischen und staatsrechtlichen Traditionen im Kontext paralleler Entwicklungen in Böhmen, Ungarn und Polen standen, zu denen die Ukraine, wie betont wird, enge kulturelle und politische Beziehungen unterhalten habe. In diesem Zusammenhang wird auf die Verbreitung des Magdeburger Stadtrechts nicht nur in der westlichen und zentralen Ukraine verwiesen. Die Ukraine soll so als ein europäischer Nationalstaat und integraler Teil Ostmitteleuropas dargestellt werden.

### *Fazit*

In den Konzeptionen für ein Großes Staatswappen (wie im übrigen auch für die staatlichen Orden) wird weiterhin am Primat einer einheitlichen, homogenen ukrainischen Nation festgehalten, die Träger des Nationalstaates ist. Es werden jedoch neue Kriterien verwendet, um die ukrainische Nation abzugrenzen, wobei eine positive Umdeutung der Beziehungen zu russophilen Traditionen und russischer Kultur erkennbar wird. Zudem werden die mittels historischer Figuren und Ereignisse vorgenommenen Abgrenzungen nicht mit Heterostereotypen verbunden, die die russische Nation und Kultur negativ konnotieren. Tendenziell wird in den symbolisch konstruierten Geschichtsbildern eine konzeptuelle Umorientierung von einem populistisch-ethnozentrischen zu einem territorialen und politisch-inklusiven Bild von der ukrainischen Nation deutlich.

***Rußland und die Frage der russischen Minderheiten: Bestimmungsfaktoren russischen Außenverhaltens in einem Problemfeld postsowjetischer Politik***

Daß Minderheitenfragen einen zentralen Bestandteil der internationalen Politik nach dem Ost-West-Konflikt bilden, dürfte nicht erst seit dem Krieg um das Kosovo eine Binsenweisheit sein. Zur neu-alten Relevanz dieser Fragen insbesondere in Osteuropa hat das Ende der Blockbildung und die Entstehung neuer Staaten – und damit verbunden auch Minderheiten – beigetragen.

Als historisch neue und zumindest zahlenmäßig größte Minderheit(enfrage) sind die 25 Millionen ethnischen Russen anzusehen. In fünf der aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten stellen sie einen Anteil an der Gesamtbevölkerung, der 20 Prozent überschreitet:<sup>11</sup>

Staat	Zahl der Russen (Stand von 1989)	Anteil an der Bevölkerung <sup>12</sup> in %
Estland	475.000	30,3
Lettland	906.000	40,3
Ukraine	11.356.000	22,1
Kasachstan	6.228.000	37,8
Kyrgystan	917.000	21,5

Diese russischen Bevölkerungsgruppen sehen sich neben den Belastungen der sozioökonomischen Transformation in unterschiedlichem Maße mit einem politischen Statusverlust, einer Veränderung ihres sprachlichen Umfeldes und gesellschaftlichen Ressentiments konfrontiert. Die baltischen Staaten Estland und Lettland machten die Gewährung der Staatsbürgerschaft an die nach 1940 zugewanderten Russen von einem Naturalisierungsverfahren abhängig, das sich an der Wohndauer sowie Kenntnissen der Staatssprache, Verfassung und Geschichte orientiert. Eine Mehrheit der dort lebenden Russen wurde damit vorerst von der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen.

Die Russische Föderation (RF) bekennt sich seit 1992 zu einer Verantwortung für den Schutz der Rechte bzw. Interessen der "russischsprachigen" Bevölkerung bzw. ihrer "Landsleute" im "nahen Ausland", d.h. in den aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten. Rußland setzt sich seitdem in den bilateralen Beziehungen, im GUS-Rahmen sowie in internationalen Gremien wie der KSZE/OSZE, dem Europarat und der UNO für die russischen Bevölkerungsgruppen ein.

Das Problem der russischen Minderheiten konstituiert sich damit im engeren Sinne vor allem aus drei Akteursgruppen: den russischen Bevölkerungsgruppen in den einzelnen Nachfolgestaaten, den Regierungen dieser Nachfolgestaaten, ihrer Minderheitenpolitik sowie Rußland, seiner Politik in der Frage der russischen Minderheiten. Im weiteren Sinne sind als nicht unwichtige Spieler auf dem Problemfeld "russische Minderheitenfrage" anzusehen: internationale Or-

<sup>11</sup> Gerhard Gnauck, Russen außerhalb Rußlands, in: Nationalismen im Umbruch: Ethnizität, Staat und Politik im neuen Osteuropa, hrsg. von Magarditsch A. Hatschikjan und Peter R. Weilemann, Köln 1995, S. 128.

<sup>12</sup> Rechnet man in jedem Fall noch den Anteil der russifizierten Nichtrussen hinzu, erhöht sich der Anteil jeweils um fünf bis zehn Prozent.

ganisationen wie die KSZE/OSZE, der Europarat, die GUS und die UNO, zweitens westliche Staaten, die auf die genannten Organisationen natürlich Einfluß nehmen sowie westliche Nicht-regierungsorganisationen (Forced Migration Projects, Human Rights Watch u.a.).

### *Das russische Minderheitenproblem in der westlichen Forschung*

Westliche Beobachter und die politikwissenschaftliche Forschung richteten früh die Aufmerksamkeit auf das russische Minderheitenproblem. Dies hing vor allem mit den Kriegen im zerfallenden Jugoslawien, dem Sezessionskrieg in Moldowa, den Spannungen um die mehrheitlich russisch besiedelte Krim sowie den Auseinandersetzungen zwischen Rußland und Estland bzw. Lettland über die Frage der Staatsbürgerschaft für die dortigen nach 1940 eingewanderten Russen zusammen. Der Großteil der Literatur konzentriert sich dabei auf die Entwicklungen in den Staaten mit nennenswerten russischen Minderheiten – sei es auf diese selbst, sei es auf die Politik der Regierungen der betreffenden Staaten. Im Zentrum steht dabei die Frage, in welche Richtung sich die kulturelle und politische Identität der russischen Bevölkerungsgruppen entwickelt und ob sich daraus ein innerstaatliches Konfliktpotential ergibt.<sup>13</sup>

Die Literatur zur Politik Rußlands in der Frage der russischen Minderheiten nimmt sich im Vergleich dazu dürftig aus. Abgesehen von einer 1994 erschienenen Studie liegt bisher noch keine allgemein zugängliche Monographie zu diesem Thema vor.<sup>14</sup> Dies überrascht, wenn man bedenkt, daß Rußland ein geographisch an die Staaten mit den russischen Minderheiten angrenzender, relativ mächtiger und politisch instabiler Akteur ist, der ein explizites Interesse am Schicksal dieser Bevölkerungsgruppen verkündet hat. Das Beispiel Serbien verweist darauf, daß das Mutterland für die Eskalation eines Minderheitenkonflikts eine zentrale Rolle spielen kann. Deshalb stellt sich die Frage nach den Bestimmungsfaktoren der Politik Rußlands im untersuchten Problemfeld.

### *Zur Frage nach den Bestimmungsfaktoren der Politik Rußlands in der Minderheitenfrage*

Rußlands Politik in der Frage der russischen Minderheiten kann als Aspekt seiner Außenpolitik betrachtet werden. Unterschiedliche theoretische Ansätze aus der Außenpolitikanalyse werfen ein unterschiedliches Licht auf die Motive und Bestimmungsfaktoren der Politik Rußlands.

---

<sup>13</sup> The New Russian Diaspora. Russian Minorities in the Former Soviet Republics, hrsg. von Vladimir Shlapentokh, Munir Sendich and Emil Payin, Armonk/London 1994; Paul Kolstoe, Russians in the former Soviet Republics. With a contribution by Andrei Edemsky, London 1995; Neil Melvin, Russians Beyond Russia. The Politics of National Identity. Pinter/Royal Institute of International Affairs 1995; Gerhard Gnauck, Russen außerhalb Rußlands, in: Nationalismen im Umbruch: Ethnizität, Staat und Politik im neuen Osteuropa, hrsg. von Magarditsch A. Hatschikjan und Peter R. Weilemann, Köln 1995; Jeff Chinn, Robert Kaiser, Russians as the New Minority. Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States, Boulder 1994; David D. Laitin, Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad, Ithaca and London 1998.

<sup>14</sup> Neil Melvin, Forging the New Russian Nation. Russian Foreign Policy and the Russian-Speaking Communities of the Former USSR, London 1994 (The Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper 50); Elizabeth Teague: Russians Outside Russia and Russian Security Policy, in: The Emergence of Russian Foreign Policy, hrsg. von Leon Aron and Kenneth M. Jensen, Washington 1994, S. 81-105; Paul Kolstoe, Russians in the former Soviet Republics. With a contribution by Andrei Edemsky, London 1995 (Kapitel 10); Neil Melvin, Russians Beyond Russia. The Politics of National Identity. Pinter/Royal Institute of International Affairs 1995 (Kapitel 2 und 7); Igor Zevelev, Russia and the Russian Diasporas, in: Post-Soviet Affairs, 3/1996, S. 265-284; Rogers Brubaker, Homeland nationalism in Weimar Germany and "Weimar Russia", in: ders.: Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe, Cambridge 1996, S. 107-147.

## Neorealismus

Neorealistische Ansätze leiten das einzelstaatliche Verhalten aus der anarchischen Struktur des internationalen Systems, die durch die Abwesenheit einer Zentralgewalt bedingt ist, ab. Staaten streben deshalb primär nach Sicherheit und Verteidigung ihrer relativen Position, d.h. nach militärisch-wirtschaftlicher Stärke. Dies schließt die Bildung sicherheitspolitischer Allianzen bzw. die Schwächung gegnerischer Allianzen ein.<sup>15</sup>

Eine entsprechende Interpretation der auswärtigen Minderheitenpolitik Rußlands ist in der Literatur häufig anzutreffen. Adomeit zufolge statten die russischen Minderheiten Moskau "im Prinzip mit einem Instrument aus, das zur Durchsetzung (assertion) größerer außenpolitischer und strategischer Ziele einschließlich der Wiederherstellung eines größeren Ausmaßes an politischer Kontrolle auf dem Gebiet, das von der früheren UdSSR eingenommen wird, benutzt werden kann".<sup>16</sup>

Zwar wird in der Literatur die Instrumentalisierbarkeit der Minderheiten(frage) auch in Zweifel gezogen<sup>17</sup> oder davon gesprochen, daß Rußland dieses Instrument seinen (breiteren) außenpolitischen Interessen unterordne.<sup>18</sup> Trotzdem spricht vieles dafür, daß Rußland sich in einer Reihe von Fällen der Minderheitenfrage bediente, um bestimmte außenpolitische Ziele zu erreichen. Ein Extrembeispiel stellt hierbei Moldowa dar. Die Unterstützung der dort stationierten 14. Sowjetischen/Russischen Armee für den separatistischen Kurs der sowjetrussisch geprägten Region Transnistrien trug zur Eskalation des Konflikts mit der Regierung in Kişin'ev bei. Moskau nahm diese Entwicklung zum Anlaß, um über Jahre Truppen in der strategisch wichtigen Region zu belassen. Ab dem Jahr 1992 begründete das russische Militär die Stationierung von Truppen im GUS-Raum unter anderem mit der Notwendigkeit, die dort lebenden Russen zu schützen.<sup>19</sup>

Im Verhältnis zum Baltikum thematisierte Moskau die Frage der russischen Minderheiten, um den Abzug der dortigen Truppen hinauszuschieben und Konzessionen in der Frage der Weiterbenutzung bestimmter militärischer Installationen und der Versorgung pensionierter Offiziere der Sowjetarmee, die sich im Baltikum niedergelassen hatten, zu erreichen.<sup>20</sup> In den letzten Jahren dient der regelmäßige Hinweis auf die Diskriminierung der Russen in Lettland und Estland dazu, beide Staaten als potentielle NATO-Beitrittskandidaten unattraktiv zu machen. Die NATO und auch die EU nehmen nur Mitglieder auf, die keine ungelösten Minderheitenkonflikte haben und als politisch einigermaßen stabil gelten.

## Institutionalismus

Institutionalistische Ansätze gehen zwar auch von einem staatendominierten internationalen System ohne zentrale Autorität aus, weisen aber darauf hin, daß internationale Organisationen und Institutionen den außenpolitischen Handlungsrahmen modifizieren. Insbesondere internationale Regime, d.h. politikfeldbezogene Regelwerke schränken mit ihren Prinzipien, Normen und

---

<sup>15</sup> Vgl. hierzu vor allem: Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading 1979; *Neorealism and its Critics*, hrsg. von Robert O. Keohane, New York 1986.

<sup>16</sup> Hannes Adomeit: Russia as a "great power" in world affairs: images and reality, in: *International Affairs*, 1/1995, S. 48.

<sup>17</sup> Paul Kolstoe, *Russians in the former Soviet Republics*. With a contribution by Andrei Edemsky, London 1995, S. 288.

<sup>18</sup> Igor Zevelev, Russia and the Russian Diasporas, in: *Post-Soviet Affairs*, 3/1996, S. 265-284, hier: S. 276.

<sup>19</sup> Elizabeth Teague: Russians Outside Russia and Russian Security Policy, in: *The Emergence of Russian Foreign Policy*, hrsg. von Leon Aron and Kenneth M. Jensen, Washington 1994, S. 81-105, hier: S. 94f.

<sup>20</sup> Elizabeth Teague: Russians Outside Russia and Russian Security Policy, in: *The Emergence of Russian Foreign Policy*, hrsg. von Leon Aron and Kenneth M. Jensen, Washington 1994, S. 81-105, hier: S. 95f.

Entscheidungsverfahren das unregelmäßige Macht- und Wohlfahrtsstreben von Staaten ein. Indem sie Kommunikation verregelmäßigen und eine angemessenere Einschätzung der Handlungen und Motive anderer Akteure ermöglichen, stabilisieren sie die gegenseitigen Verhaltenserwartungen. Im Endeffekt können Regime so zu einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen beitragen.<sup>21</sup>

Da internationale Institutionen dem Anliegen Rußlands bezüglich der russischen Minderheiten in den Nachbarstaaten zumindest teilweise Rechnung tragen können, ist zu erwarten, daß Rußland sich für eine Internationalisierung des Minderheitenschutzes einsetzt. Rußland hat dementsprechend ab 1992 vor allem die KSZE, des weiteren die UNO als Forum in Anspruch genommen, um auf die Situation der russischen Minderheiten insbesondere in Estland und Lettland aufmerksam zu machen. Die hierdurch herbeigeführte Internationalisierung der Frage bewirkte vermittelt über westlichen Druck eine Verregelung und Moderierung der Minderheitenpolitik Estlands und Lettlands. Mit ihrem eindeutigen Diktum, daß an eine Zwangsaussiedlung der Nichtstaatsbürger nach Rußland nicht zu denken sei, trugen die involvierten Organisationen zu einer weitgehenden Beruhigung der Nichtstaatsbürger bei. Im Zusammenhang damit schwächte sich in Rußland der Druck der (nationalistischen) Opposition auf die Exekutive ab.<sup>22</sup>

Insgesamt tragen die OSZE und in den letzten Jahren auch der Ostseerat zu einer Einbindung Rußlands bei und machen so unilaterale und potentiell destabilisierende Versuche des Landes, die baltischen Staaten zu einer Änderung ihrer Politik zu bewegen, unwahrscheinlicher. Solange die Frage eines möglichen NATO-Beitritts der baltischen Staaten offen ist, dürfte Rußland aber gleichzeitig versucht sein, die größere Verwundbarkeit dieser Staaten gegenüber äußerer Einmischung, die sich aus ihrer ethnischen Heterogenität und ihrer Politik in der Staatsbürgerschaftsfrage ergibt, auszunutzen.

#### Innerstaatlich orientierte Ansätze

Im Unterschied zu neorealistischen und institutionalistischen Ansätzen fragen innerstaatlich ausgerichtete Ansätze nach den spezifischen innenpolitischen Faktoren, die auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß und seine Ergebnisse einwirken. Außenpolitik wird hier vor dem Hintergrund innenpolitischen Drucks gesehen, den unterschiedliche Akteure (Opposition, Öffentlichkeit) auf die außenpolitischen Entscheidungsträger ausüben. Diese passen die Außenpolitik an, um den auf sie ausgeübten (Legitimations-)Druck abzuschwächen, die innerstaatliche Basis ihrer Außenpolitik zu verbreitern oder um an der Macht zu bleiben.<sup>23</sup>

In den Phasen, in denen der Druck nationalistischer Kräfte auf die außenpolitischen Entscheidungsträger zunahm, verschärften sich die offiziellen Stellungnahmen Rußlands in der Minderheitenfrage. Dies gilt insbesondere für die Jahre 1992 bis 1994, als sich die Regierung von kommunistisch-nationalistischen Kräften im Kongreß der Volksdeputierten bzw. dem Wahlerfolg von Žirinovskij im Dezember 1993 herausgefordert sah. Spitzenpolitiker bezeichneten 1994 den

---

<sup>21</sup> Robert O. Keohane: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder 1989.

<sup>22</sup> Hanne-Margret Birckenbach, Gewaltprävention durch internationale Organisationen – Der Konflikt um die estnische und lettische Staatsbürgerschaft, in: *Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung*, hrsg. von Volker Matthies (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 4), Bonn 1997, S. 268.

<sup>23</sup> Joe D. Hagan, Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy, in: Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, Patrick J. Haney: *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs 1995.

Schutz der Russischsprachigen im 'nahen Ausland' nicht selten als Hauptaufgabe der Außenpolitik Rußlands.

Diese Verschärfung der Position Rußlands in der Minderheitenfrage war zwar überwiegend rhetorischer Natur, hatte aber trotzdem Auswirkungen auf die Beziehungen mit den Nachbarstaaten. Unter anderem verstärkte sie den Wunsch der baltischen Staaten nach Sicherheitsgarantien in Form eines NATO-Beitritts.

### *Schlußbemerkungen*

Während in der Literatur zur auswärtigen Minderheitenpolitik Rußlands die Instrumentalisierung zu außenpolitischen Zwecken sowie innerstaatliche Einflüsse betont werden, ist offensichtlich, daß Rußlands Position in der Minderheitenfrage auch eine Funktion der tatsächlichen Situation dieser Bevölkerungsgruppen ist. Hierin kommt zum einen die Tatsache zum Ausdruck, daß es grenzüberschreitende ethnische Solidaritätsgefühle gibt. Zum anderen beeinflusst der Grad der tatsächlichen Diskriminierung der Russen in den Nachbarstaaten das Ausmaß politischer Aktivitäten von Nationalisten in Rußland, die damit in bestimmten Situationen die Regierung unter Druck setzen können.

Ein nicht unwichtiger, in der Literatur aber nur wenig thematisierter Faktor ist schließlich in der hohen russischen Zuwanderung insbesondere aus Mittelasien und Kasachstan in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu sehen. Auslöser hierfür waren gewaltsame ethnische Konflikte, die relative wirtschaftliche Attraktivität Rußlands sowie die gesellschaftlich-politischen Veränderungen, denen sich die dort lebenden Russen seit dem Zerfall der UdSSR gegenübersehen. Die hohe Zuwanderung drohte die sozialen Probleme in der RF zu verschärfen. Negative Auswirkungen auf die politische Stabilität waren nicht auszuschließen.<sup>24</sup> Die 1994 verabschiedeten "Grundrichtungen der staatlichen Politik der Russischen Föderation gegenüber den Landsleuten" nennen deshalb als Hauptziel der Politik der RF, eine Integration der Russen in die Gesellschaften der Nachbarstaaten zu erreichen, um eine massenhafte Auswanderung nach Rußland zu verhindern.<sup>25</sup> Das Eintreten der RF für den Schutz der Rechte der russischen Bevölkerungsgruppen in den Nachbarstaaten kann deshalb (unter anderem) auch dahingehend interpretiert werden, die Staaten insbesondere südlich der RF dazu anzuhalten, für wirtschaftliche und politische Verhältnisse zu sorgen, die ein Bleiben der Russen wahrscheinlicher machen. Dies entspricht auch dem langfristigen Ziel Rußlands, in diesen Regionen kulturell, wirtschaftlich und politisch präsent zu bleiben.

---

<sup>24</sup> Kolstoe 1995, S. 266, 289.

<sup>25</sup> Osnovnye napravlenija gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v otnošenii sootečestvennikov, proživajuščich za rubežom, in: Rossijskaja Gazeta, 22. September 1994, S. 4.



## Die lokale Dimension der Transformation

*Monika Schulze*

### *Der Einfluß der politischen Transformation auf die Städteentwicklung in Rußland*

Die Transformation in Rußland ist mit einem politischen Regionalisierungsprozeß verbunden, d.h. politische Steuerungsinstrumente werden zunehmend auf die regionale und lokale Ebene verlagert. Inwieweit sich diese Strukturveränderungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung der russischen Regionen auswirken, ist in den letzten Jahren vielfach thematisiert worden. Dagegen existiert weiterhin ein Forschungsdefizit zur konkreten Einschätzung der politischen Strukturveränderungen auf die russischen Städte als Schaltzentralen der Regionalentwicklung und damit als Träger der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes.

Die Auswirkungen der Transformationsprozesse auf das russische Städtesystem als Gesamtheit der russischen Städte ist Inhalt eines DFG-Forschungsprojektes<sup>1</sup>, in dessen Rahmen der folgende Beitrag entstand. Im ersten Teil des Aufsatzes werden die Rahmenbedingungen und Leitlinien der sowjetischen Städteentwicklung dargelegt, anschließend die gegenwärtigen Bestimmungsgrößen sowie bestehende Interessenskonflikte zwischen den verschiedenen Einflußnehmern aufgezeigt.

### *Determinanten der Städteentwicklung in der ehemaligen Sowjetunion*

Leitgedanke der sowjetischen Raum- und Siedlungsplanung war die planmäßige Nutzung der stark ansteigenden Bevölkerungszahl im Interesse der Industrialisierung des Landes. Die Urbanisierung war "eng mit der Verstärkung der territorialen Konzentration der Produktivkräfte [...] in Form von sich herausbildenden Industriezentren, territorialen Produktions- sowie Agrar-Industrie-Komplexen verbunden".<sup>2</sup> (Siedlungsstruktur und Urbanisierung 1981, S. 13). Zum Kernstück der staatlichen Raumplanung wurde somit die Standortverteilung der Produktivkräfte. Von dieser wurde die Siedlungsstruktur mit der Festlegung der für einen Produktionsstandort notwendigen Anzahl von Siedlungen und der zu erreichenden Einwohnergröße abgeleitet.

Die Leitlinien der Raumplanung waren von den wirtschaftspolitischen Interessen der Regierung und hier insbesondere der Industrieministerien bestimmt und wurden von Planungseinrichtungen auf den unterschiedlichen politischen Maßstabsebenen (GOSPLAN, Plankommissionen der Unionsministerien und der administrativen Gebietseinheiten) entwickelt. Auch hinsichtlich der Siedlungsentwicklung hatten die Entscheidungen der Industrieministerien absolutes Primat.<sup>3</sup>

Die konkrete Siedlungs- und Städteplanung erfolgte durch die staatlichen Städteplanungsinstitute ZNIIPGRAD und GIPROGOR. Diese Einrichtungen setzten die allgemeinen Raumplanungsdirektiven um in a) das Generalsiedlungsschema für die Sowjetunion<sup>4</sup> sowie b) die Generalpläne für bestimmte Regionen, Städte oder einzelne Stadtteile.

---

<sup>1</sup> Das Projekt mit dem Titel "Bedeutungswandel des russischen Städtesystems nach dem Zerfall der Sowjetunion" wird am Institut für Länderkunde Leipzig unter der Leitung von Dr. Isolde Brade bis Mai 2000 durchgeführt. Zweiter Projektmitarbeiter neben der Autorin ist Dr. Dmitri Piterski.

<sup>2</sup> Siedlungsstruktur und Urbanisierung. Probleme ihrer planmäßigen, proportionalen Gestaltung in der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, Gotha/Leipzig 1981, S. 13.

<sup>3</sup> Helmut Klüter, Rußland und die Auflösung der Sowjetunion, in: Geographische Zeitschrift, 1/1992, S. 20-38.

Die Regionen und Kommunen konnten weder die Regionalplanung aktiv beeinflussen noch verfügten sie über eine eigene Finanzhoheit. Sie waren auf finanzielle Zuweisungen des Staatshaushaltes angewiesen. In dem zentralisierten Staat wurden sämtliche Einnahmen der Kommunen und Regionen an den Staatshaushalt abgeführt, um dann nach einem bestimmten Schlüssel auf die Verwaltungsgebiete und die Zentren<sup>4</sup> umgelegt zu werden. Dabei blieb ein unverhältnismäßig hoher Anteil der finanziellen Mittel in Moskau. Von den übrigen, auf die Gebietskörperschaften verteilten Geldern verblieb wiederum der größere Teil im jeweiligen Zentrum, der verbleibende Teil wurde den Raions und nachfolgend den Raionzentren sowie den Städten ohne Zentrenfunktion zugeteilt.<sup>5</sup>

Bei diesem Prinzip erwiesen sich diejenigen Städte in der ungünstigsten Position, bei denen der administrative Status nicht mit ihrem endogenem Potential übereinstimmte. Mit der bevorzugten Entwicklung der Gebietszentren wurden häufig die zweitrangigen, sprich zweitgrößten Städte des Gebietes trotz ihres hohen endogenen Entwicklungspotentials finanziell vernachlässigt.<sup>6</sup> Dennoch waren die Groß- und Millionenstädte im Vergleich zu den übrigen Städten die Gewinner der staatlichen Siedlungspolitik. Sie verzeichneten einen staatlich gesteuerten, kontinuierlichen Produktions- und Subventionszuwachs, und damit auch einen zwar vom Staat gegengesteuerten, aber dennoch steten Bevölkerungszuwachs.

Verlierer dieses Systems waren die Klein- und Mittelstädte, die nicht im Einflußbereich großer städtischer Agglomerationen lagen und die auch keine administrative Zentrenfunktion ausübten.

#### *Determinanten der russischen Städteentwicklung in den 90er Jahren*

Mit Beginn der politischen Transformation haben sich die Rahmenbedingungen für die Regional- und damit die Siedlungs- und Städteentwicklung grundlegend geändert. Zwar werden in einer Reihe von föderalen Gesetzen, Verordnungen und Programmen staatliche Leitlinien für die Entwicklung von Städten und ausgewählten Regionen formuliert<sup>7</sup>; und auch die Städteplanungsinstitutionen, die weiterhin dem Rat zur Erforschung der Produktivkräfte bei der Staatlichen Plankommission (SOPS) unterstellt sind, setzen ihre Arbeiten am Generalsiedlungsschema und den Generalplänen für einzelne Städte fort. Doch erfolgte durch die Abkehr von der Zentralverwaltungswirtschaft und die Einführung der lokalen Selbstverwaltung der Regionen und Städte<sup>8</sup> ein Bedeutungsverlust der staatlichen Einflußnahme auf die Regionen. Eine Verstärkung fand dieser Bedeutungsrückgang in der langfristigen strukturellen und finanziellen Krise

<sup>4</sup> Zu den raum- und siedlungsplanerischen Leitlinien des Generalsiedlungsschemas sowie den Möglichkeiten ihrer Realisierung siehe Isolde Brade/Evgenij N. Percik/Dmitri Piterski, Die Raum-, Regional- und Städteplanung in der früheren UdSSR. Voraussetzungen für die Herausbildung des gegenwärtigen Städtesystems in der Russischen Föderation, in: Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa, hrsg. von Isolde Brade/Frank-Dieter Grimm, Beiträge zur Regionalen Geographie, 46/1998, S. 7-71.

<sup>5</sup> Von den insgesamt 1045 Städten (1989) hatten 351 Städte eine Zentrenfunktion inne. Für die RSFSR wurde unterschieden zwischen dem Unionsrepublikzentrum (Moskau), den elf Wirtschaftsregionen vorstehenden Regionalzentren, den Zentren der administrativen Gebietseinheiten (71) sowie den Teilgebiets- und Kreiszentren (268).

<sup>6</sup> Oksana Dmitrieva, Regional Development. The USSR and After, London 1996, S. 25ff.

<sup>7</sup> So wurden solche Städte wie Magnitogorsk (423.000 Ew., Oblast' Čeljabinsk), Nižni Tagil (403.000 Ew., Oblast' Sverdlovsk), Novokusneck (568.000 Ew., Oblast' Kemerovo) u.a. aufgrund einer fehlenden administrativen Funktion mit den gleichen Mitteln ausgestattet wie eine Kleinstadt, die aber nur als Kreiszentrum fungierte. Ausnahmen bilden einige zweitrangige Gebietsstädte wie Naberežnye Čelny (530.000 Ew., Republik Tatarstan) und Togliatti (711.000 Ew., Oblast' Samara), die aufgrund der staatlich gelenkten Ansiedlung bedeutender Industriebetriebe (Automobil-Produktion) Unterstützung aus anderen staatlichen Quellen erhielten.

Rußlands. Der Staatshaushalt konnte nicht länger den Protektionismus einzelner Wirtschaftszweige finanzieren und mußte zunehmend seine Einflußnahme hinsichtlich der Regionalentwicklung aufgeben: Im Jahr 1997 waren beispielsweise nur 0,1% der Staatsausgaben für Regionalentwicklungsprogramme vorgesehen.<sup>10</sup>

Mit der neuen föderalen Staatsform vollzog sich eine räumliche Diversifizierung der politischen Einflußfaktoren auf die Regional- und Städteentwicklung, da die 89 Staatsverträge, die zwischen den einzelnen Subjekten und der Föderation geschlossen wurden, unterschiedliche Gesetze und Verordnungen<sup>11</sup> enthielten. So wurden beispielsweise einigen Republiken Verfügungsrechte über die regional vorkommenden Bodenschätze eingeräumt.<sup>12</sup>

Eigentumsfragen hinsichtlich der Bodenbesitzverhältnisse liegen im Kompetenzbereich der einzelnen Subjekte: Abhängig von der Einstellung der jeweiligen politischen Institutionen ist die Privatisierung von Grundbesitz in einigen Subjekten gestattet (z.B. Oblast' Saratov, Republik Tatarstan), in anderen nicht (z.B. Kraj Primorje). Diese Regelung ist von Bedeutung für a) die Konstituierung der kommunalen und regionalen Budgets, die durch die Veräußerung von Grund und Boden über eine elementare Einnahmequelle verfügen und b) die Investitionsattraktivität einer Stadt.

Die Vielzahl an sich nicht selten widersprechenden Gesetzen und Verordnungen der verschiedenen politischen Ebenen haben ein rechtliches Chaos verursacht, das den Entscheidungsträgern vor Ort das Erkennen der rechtlichen Möglichkeiten erschwert, zumal diese mit der kommunalen Selbstverwaltung vor einer neuen Aufgabe stehen. Entscheidend für die Zukunft einer Stadt ist die Fähigkeit der lokalen politischen Institutionen, die Gesetzesflut im Sinne der eigenen Interessen auszunutzen. Gelungen ist dies beispielsweise der Stadt Čudovo (18.000 Ew., Oblast'

---

<sup>8</sup> Die allgemeinen Leitlinien der föderalen Städtebaupolitik sind im Städtebaulichen Gesetzbuch (Gradostroitelnyj Kodeks) festgelegt. Daneben liegen für die (ehemals) geschlossenen Städte, Städte in Grenzregionen sowie historische Klein- und Mittelstädte spezielle staatliche Förderprogramme vor. Auch die regionalen Förderprogramme "Über die Grundlagen der Staatsregulierung der sozio-ökonomischen Entwicklung des Nordens der Russischen Föderation", zur Umsiedlung der Bevölkerung aus dem Hohen Norden sowie hinsichtlich der Aufnahme von Zwangsumsiedlern und Flüchtlingen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken enthalten Entwicklungsvorgaben für einzelne Städte.

<sup>9</sup> Das Gesetz "Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der lokalen Verwaltung in der Russischen Föderation" wurde im August 1995 erlassen und betrifft alle Städte mit Ausnahme der ehemals geschlossenen Städte der Atomindustrie, die bis heute weitgehend den föderalen Ministerien unterstehen. Ihre neue Rolle als politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger erkannten viele Städte schon einige Jahre zuvor, was sie in dem Zusammenschluß zu sog. Städteassoziationen (Union der russischen Städte, Union der Großstädte, Union der Kleinstädte, Union der Städte Sibiriens u.a.) zum Ausdruck brachten. Susann Weien, Transformative Regionalisierung und Politikprozesse in den Rußländischen Föderation. Eine Typologie regionaler Akteure und Handlungsstrukturen, in: Ambivalenzen der Okzidentalisation, hrsg. von Dorothea Müller/Andreas Westerwinter, Leipzig 1998.

<sup>10</sup> O. Pčelincev/M. Verchunova/N. Nozdrina/E. Šerbakova, Novye tendencii v razvitii regionov Rossii i zadači regional'noj politiki, in: Regional'noje razvitije i sotrudničestvo, 1-2/1998, S. 42-55.

<sup>11</sup> Weien unterscheidet hinsichtlich der Verflechtung von regionaler und föderaler Ebene zwischen Vertrags- und Lobbyregionen. Der Unterschied zwischen diesen Regionen besteht darin, daß die Verträge, die mit dem Zentrum abgeschlossen werden, entweder eine strenge Kompetenztrennung oder eine Kompetenzteilung im Sinne der Ausweitung gemeinsamer Kompetenzen beinhalten. Weien 1998.

<sup>12</sup> Die Republik Sacha kann 11,5% ihrer Edelmetalle und ca. 20% der geschliffenen Diamanten selbst veräußern. Elfie Siegl, Das ostsibirische Jakutien setzt vor allem auf Diamanten, in: F.A.Z., 6. September 1999, S. 20. Im autonomen Bezirk der Chanten und Mansen machen die Einnahmen aus dem Erdölverkauf, die nur zu 25% in dem Fördergebiet bleiben, immerhin ein Viertel des regionalen Haushalts aus. Weien 1998.

Novgorod), die in den letzten Jahren die höchsten jährlichen Pro-Kopf-Investitionen aller russischen Städte aufwies. Die lokalen Machthaber waren in der Lage, die gute geographische Lage der Stadt a) an der Trasse Moskau – St. Petersburg und b) in der Nähe des Ostseehafens St. Petersburg auszunutzen, indem sie gute Investitionsbedingungen für ausländische Investoren schufen.<sup>13</sup> Das kommunale Management gilt unter den gegenwärtigen Bedingungen als ein wichtiger, vielleicht sogar als der wichtigste Einflußfaktor auf die Städteentwicklung in Rußland.

Einen weiteren Einflußfaktor stellen die Steuereinnahmen der städtischen Budgets dar. Vor allem viele Klein- und Mittelstädte sind bis heute von nur einem oder einigen wenigen Wirtschaftsunternehmen abhängig. Handelt es sich bei diesen um gewinnbringende Unternehmen (z.B. Gasprom in den Städten des Autonomen Bezirks der Jamal-Nenzen), so sind die Finanzströme an die Stadt seitens der Unternehmen sowie durch die Einkommenssteuerzahlungen der ArbeitnehmerInnen gesichert und diese kann ihren Gehalts- und Lohnverpflichtungen und den übrigen wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben nachkommen. Im gegenteiligen Fall erfolgt eine Stagnation oder Degression der städtischen Entwicklung.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> In Čudovo haben sich mittlerweile drei Joint-Ventures mit ausländischer Beteiligung angesiedelt, ein finnisch-russisches Furnierholzwerk, der Betrieb für Heizungstechnik Flaiderer-Čudovo sowie der Nahrungsmittelkonzern Cadbury-Schweppes.

<sup>14</sup> Ein typisches Beispiel einer degressiven Stadt ist Jarzevo (58.000 Ew.) in der Oblast' Smolensk. Bis Ende der 80er Jahre waren bei den beiden Hauptarbeitgebern "Jarzewski Textil" und "Dvigatel" 23.000 Personen beschäftigt. Nachdem "Jarzewski Textil" seine Zahlungsunfähigkeit deklarieren mußte und "Dvigatel" aufgrund der schlechten Qualität seiner Motoren seinen Hauptabnehmer verlor, waren es 1997 noch 5.200 Beschäftigte. Neue Tätigkeitsfelder sind bislang nicht erschlossen, so daß große Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung zur Arbeit in die nächstgrößeren Städte pendeln oder an der Fernverkehrsstraße Moskau – Minsk Handel treiben. (Izvestija, 24. Oktober 1997.)

Hohe Steuerverluste resultieren zudem aus:

- der Wirtschaftskriminalität: Durch Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und illegale Exportgeschäfte gehen umfangreiche Geldmengen verloren. Schätzungen zufolge beträgt der Umfang des informellen Sektors bis zu 40% des BIP.<sup>15</sup> (Glinkina 1997);
- dem Barterhandel: In Kemerovo beispielsweise bestehen die Einnahmen des Budgets zu zwei Dritteln aus nichtmonetären Zahlungen in Form von Industrieprodukten.<sup>16</sup> Diese sind von der Administration nur zweckgebunden verwendbar und dienen nicht als monetäres Zahlungsmittel;
- den Zahlungsrück- und -ausständen der Unternehmen: Wenn Unternehmen ihren Lohn- und Gehaltsverpflichtungen nicht nachkommen, Warenlieferungen nicht bezahlt und die Steuerschuld nicht beglichen wird, werden vielfältige Finanzströme unterbunden.

Positive Auswirkungen für die Städteentwicklung haben mittelständische Unternehmensstrukturen, durch deren Herausbildung ein nicht unwesentlicher Beitrag zu einem originären Unternehmertum geleistet wird. Die Bedeutung der Klein- und Mittelunternehmen für die wirtschaftliche Situation einer Stadt hängt aber wiederum von den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, und damit von dem kommunalen Management ab: In Nižni Novgorod haben z.B. niedrige Pacht und Mieten die Ansiedlung von Klein- und Mittelunternehmen gefördert. Anders ist die Situation in Kemerovo, wo noch zusätzliche Steuern für die Gewerbeansiedlung entrichtet werden müssen.

#### *Interessenskonflikte der politischen und wirtschaftlichen Einflußnehmer*

Infolge der zunehmenden Zahl von Einflußnehmern auf die Regional- und Städteentwicklung können zwischen den politischen und wirtschaftlichen Akteuren der verschiedenen Ebenen Interessenskonflikte entstehen.

Auf der vertikalen Ebene existiert eine Konfliktlinie zwischen

- der administrativen Gebietseinheit und der Föderation: unterschiedliche Interessen hinsichtlich der Regionalentwicklung liegen beispielsweise in der erdöl- und erdgasfördernden Region Westsibiriens vor: Wo der Staat an der monostrukturierten Wirtschaft festhalten will und die Erhöhung der Erdöl- und Erdgasförderung postuliert<sup>17</sup>, möchte sich die Oblast' Tjumen durch eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur vor möglichen Einnahmeeinbußen schützen.
- der Stadt und der übergeordneten administrativen Gebietseinheit. Diese "findet sich in den Auseinandersetzungen um den territorialen Finanzausgleich, den Status der Städte innerhalb eines Gebietes und die Durchsetzung kommunaler Selbstverwaltung wieder".<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Svetlana Glinkina, Kriminelle Komponenten der russischen Wirtschaft: Typen und Dimensionen, in: Berichte des Bundesinstitutes für Ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29/1991.

<sup>16</sup> Seit Anfang 1999 legen die städtische Administration und die Wirtschaftsunternehmen zu Beginn des Haushaltsjahres gemeinsam die Höhe der monetären und Art und Umfang der nichtmonetären Zahlungen fest. Der Vorteil für die Stadt besteht darin, daß sie einen gewissen Einfluß auf den Zahlungsmodus hat und dadurch auch schon im Voraus mit den Waren- und Geldzahlungen planen kann.

<sup>17</sup> Der Export von Öl und Gas stellt eine der wichtigsten Einnahmenquellen des Staatshaushaltes dar.

<sup>18</sup> Weien 1998.

- der Stadt und/oder Region und überregionalen Finanz-Industrie-Gruppen. "Für die Kooperation und das Konfliktpotential [...] ist die budgetbildende, städtebildende und investitionsbildende Funktion der Unternehmen entscheidend."<sup>19</sup>

Auf der horizontalen Ebene bestehen Konfliktlinien zwischen der Stadt/Region und lokalen/regionalen Finanz-Industrie-Gruppen: In Städten mit einer funktionierenden Wirtschaft haben die Unternehmen großen Einfluß auf das Geschehen in der Stadt: Zum einen sind sie Hauptzahler in den lokalen Haushalt, zum anderen finanzieren sie politische und kulturelle Veranstaltungen und unterstützen politische Institutionen und Personen bei Wahlen. Es kann zu Interessendifferenzen zwischen diesen beiden Akteuren bzw. Akteursgruppen kommen, die auf der Ebene der Kommunalpolitik gelöst werden müssen.

### *Fazit*

Die im Zuge der russischen Transformationsprozesse vollzogene Umstrukturierung der Verwaltungsstrukturen hat an die Stelle der zentralisierten Regionalpolitik und der restriktiv gesteuerten Städteentwicklung ein komplexes System von politischen und wirtschaftlichen Einflußnehmern auf den verschiedenen politischen Ebenen (Föderation – administrative Gebietseinheiten – Städte) gesetzt. In diesem Zusammenhang haben viele Städte ihre neue Rolle als politische und wirtschaftliche Akteure erkannt und können erstmalig das mit der Infrastrukturausstattung, der geographischen und Verkehrslage und der Wirtschaftsstruktur verbundene endogene Potential für eine selbstbestimmte Entwicklung nutzen. Entscheidend dafür ist 1. das kommunale Management, 2. eine enge Verflechtung zwischen den lokalen, regionalen und föderalen politischen Institutionen sowie 3. enge Verflechtungen zwischen den politischen Machthabern der Städte und den wirtschaftlichen Einflußnehmern der verschiedenen Ebenen. Dagegen hat der administrative Status einer Stadt an Bedeutung verloren.

---

<sup>19</sup> Ebd.

**Karin Urich**

***Die Transformationsprozesse auf kommunaler Ebene während des Umbruchs 1989/90 in der DDR – vorgestellt am Beispiel der Stadt Dresden***

Dresden spielte während des Umbruchs 1989/90 in der DDR eine Vorreiterrolle. Nachdem es während der Durchfahrten der Züge aus der Prager Botschaft in die Bundesrepublik in der Nacht vom 4. auf den 5. Oktober 1989 zu bürgerkriegsähnlichen Ausschreitungen kam, gingen in den folgenden Tagen die Dresdner auf die Straße, um für einen friedlichen Dialog und Reformen zu demonstrieren. Nach Massenverhaftungen wurden am Abend des 8. Oktober erneut Demonstranten auf der Prager Straße eingekesselt. Doch diesmal gelang es den beiden Kaplänen Andreas Richter und Andreas Leuschner, mit den Sicherheitskräften ins Gespräch zu kommen. Sie bildeten aus der Menge der Demonstranten heraus eine Gesprächsgruppe, die am nächsten Tag von Oberbürgermeister Wolfgang Berghofer empfangen wurde. Damit war in Dresden als erster Stadt in der DDR der Durchbruch zum Dialog gelungen. Das "Dresdner Modell" brachte eine Reihe von Transformationsprozessen auf der kommunalen Ebene in Gang, die die Umstrukturierung des politischen Systems auf dieser Ebene ermöglichten, ohne daß Chaos entstand oder ein Machtvakuum das öffentliche Leben behinderte.

Mit den Rathausgesprächen, die am 9. Oktober begannen, hatte die "Gruppe der 20", wie sich die Gesprächsgruppe, der rund 20 Mitglieder angehörten, später nannte, ein Forum bekommen, um zwischen Volk und Staat zu vermitteln. Auf der Prager Straße hatten die Demonstranten die Forderung nach einer sachlichen Darstellung der Ereignisse am Hauptbahnhof, der Klärung der Probleme mit den Inhaftierten, objektiver Berichterstattung in den Medien, der Zulassung des Neuen Forums, nach Reisefreiheit, freien Wahlen, der Einführung eines Zivildienstes, nach Demonstrationsfreiheit und der Fortsetzung des gewaltfreien Dialogs erhoben, die die Gruppe der 20 nun überbrachte.<sup>20</sup> Der Spielraum Berghofers für die Rathausgespräche war sehr eng, denn er durfte keine Themen behandeln, die auf zentraler Ebene entschieden worden waren, beispielsweise die Zulassung des Neuen Forums oder die Anerkennung der Gruppe der 20 als Interessenvertretung der Dresdner Bürger. Diese Vorgaben hatte ihm der 1. Sekretär der SED-Bezirksleitung, Hans Modrow, gemacht, der nur unter diesen Bedingungen die Rathausgespräche billigte.<sup>21</sup> Erst mit dem Druck der Massen wurde die Gruppe der 20 offiziell anerkannt. Dabei half ihr die 1-Mark-Aktion, die Friedrich Boltz, das einzige SED-Mitglied in der Gruppe, initiierte. Er forderte alle Dresdner auf, die sich durch die Gruppe der 20 vertreten fühlten, eine Mark auf ein Postscheckkonto einzuzahlen. In kürzester Zeit gingen 100.000 Mark auf diesem Konto ein.<sup>22</sup>

In den Rathausgesprächen wurden die wesentlichen Durchbrüche zur Transformation des politischen Systems erreicht. Dies ermöglichte nicht zuletzt der Beraterstab, der den politisch unerfahrenen Mitgliedern der Gruppe zur Seite stand. Dazu zählten Christof Ziemer, der Superintendent der Kreuzkirche, der am 8. Oktober das Gespräch mit Berghofer gesucht hatte und damit maßgeblich zur Entspannung beigetragen hatte, Pfarrer Andreas Horn, Kirchenamtsrat Steffen Heitmann, der Rechtsberater der Gruppe wurde und die Journalistin Uta Dittmann, die der Gruppe in der Tageszeitung "Die UNION" ein Forum bot. Am 16. Oktober wurde die Bildung von Zeitweiligen Arbeitsgruppen, bestehend aus Experten der Stadt und interessierten Bürgern,

<sup>20</sup> Vgl. Eckhard Eckhard, Sieben Tage im Oktober, Aufbruch in Dresden, Leipzig 1990, S. 142.

<sup>21</sup> Vgl. Redekonzept in BStU Ast Dresden. BVfS. Leiter der BV. Nr. 10003-3: 107-109.

<sup>22</sup> Zur 1-Mark Aktion, vgl. die Interviews der Autorin mit Friedrich Boltz, Frank Neubert, Dieter Brandes und Eberhard Ohst.

die durch die Gruppe der 20 benannt wurden, beschlossen.<sup>23</sup> Im dritten Rathausgespräch am 30. Oktober erhielt die Gruppe nach ihrer offiziellen Anerkennung die Möglichkeit, zunächst gemeinsam mit der Stadt, dann auf eigene Verantwortung Demonstrationen zu veranstalten.<sup>24</sup> Im vierten Rathausgespräch schließlich wurde den Bürgerbewegungen mit der Einrichtung einer Basisdemokratischen Fraktion die Präsenz in der Stadtverordnetenversammlung garantiert.<sup>25</sup>

Die Bildung von Zeitweiligen Arbeitsgruppen (ZAG) segnete die Stadtverordnetenversammlung in ihrer außerordentlichen Sitzung am 26. Oktober ab. Als Themen wurden dabei unter anderem die Komplexe Recht und Sicherheit, Medienpolitik, Strukturen der Bürgerverantwortung, Ziele der Gesellschaft in der DDR, Reise- und Ausreiseangelegenheiten, Bildung und Kultur, Stadtentwicklung, Ökonomie und Ökologie sowie Wirtschaft, Handel und Versorgung benannt. Die Zeitweiligen Arbeitsgruppen hatten die Aufgabe, Expertenwissen zu bündeln und den Stadtverordneten zuzuarbeiten. Damit übernahmen sie gewissermaßen die Funktion von Ausschüssen in der Stadtverordnetenversammlung und mußten ab Januar 1990 zu allen wichtigen Entscheidungen, die ihr Arbeitsgebiet betreffen, gehört werden. Neben den Zeitweiligen Arbeitsgruppen bildete die Gruppe der 20 am 24. Oktober in der Dresdner Kreuzkirche interne thematische Arbeitsgruppen, um eigene politische Initiativen zu entwickeln. Diese Doppelstrategie garantierte letztlich den Erfolg des "Dresdner Weges", da er eine Vereinnahmung der Gruppe der 20 durch Oberbürgermeister Wolfgang Berghofer und die Stadtverordnetenversammlung verhinderte. Zusätzlich zu den Arbeitsgruppen wurde eine Unabhängige Untersuchungskommission zu den Vorgängen am Hauptbahnhof und in den Tagen danach eingerichtet. Sie stellte nach intensiver Arbeit zahlreiche Verstöße gegen DDR-Recht und die Menschenrechte fest, konnte aber kaum konkrete Täter benennen, die sich verantworten mußten.<sup>26</sup> Die Arbeitsgruppen konzentrierten sich in der Regel auf die Kommune, mit Ausnahme der ZAG Recht und Verfassung. Bereits im November diskutierte sie die Wiedereinführung der Länder und konzentrierte sich schließlich auf die Ausarbeitung einer Verfassung für Sachsen. Wesentlich für die Arbeitsgruppen waren aber nicht nur die Ergebnispapiere. Hier lernten politische Laien, wie Demokratie funktioniert. Damit wurden neue Eliten für den Aufbau einer Stadtverwaltung mit demokratischen Spielregeln, für eine funktionierende Vereins- und Verbandslandschaft und für ein aktives außerparlamentarisches Leben ausgebildet.

Im Unterschied zu anderen Städten bildete sich in Dresden nur auf der Ebene des Bezirks ein Runder Tisch. Auf der Ebene der Stadt wollte Herbert Wagner, der seit dem 3. Rathausgespräch als Sprecher der Gruppe der 20 auftrat, eine Art "Kontroll- oder Bügerrat" einrichten, der "seinen festen Platz neben der Stadtverordnetenversammlung hat und offen für Bürgervertretung und Kontrolle ist". Berghofer stimmte dieser Idee prinzipiell zu, betonte jedoch, daß vor den Neuwahlen kein Gremium neben der Stadtverordnetenversammlung eingerichtet werden könne. Statt dessen solle auch die Gruppe der 20 an der Stadtverordnetenversammlung teilnehmen.<sup>27</sup> Aus diesen Ideen wurde das Konzept für eine Basisdemokratische Fraktion entwickelt. Die Vertreter der Bürgerbewegungen erhielten 30 Plätze in der Stadtverordnetenversammlung, über deren

---

<sup>23</sup> Zum Verlauf des 2. Rathausgesprächs, vgl. SächsHSta Dresden. SED-Bezirksleitung. Sekretariat 1. Sekretär des Bezirks. Einschätzungen Lage und Ereignisse Okt. 1989. Signatur 13218.

<sup>24</sup> Der Ablauf der Demonstrationen ist dokumentiert im SächsHSta. Rat des Bezirks. Sekretariat Information. Aktuelle Informationen der Bezirksleitung. Oktober bis Dezember 1989. Signatur 14122 Teil I und II.

<sup>25</sup> Der Entwurf des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zur Bildung der Fraktion befindet sich im Privatbestand Wagner.

<sup>26</sup> Vgl. Abschlußbericht der UUK im Privatbestand Neubert.

<sup>27</sup> Tonbandprotokolle der Rathausgespräche und Stadtverordnetenversammlungen, Stadtarchiv Dresden, Stichwortsammlung von Karin Urich.



Vergabe die Gruppe der 20 entschied. Nach den Vorstellungen Berghofers sollten die 30 Vertreter vollen Fraktionsstatus mit Sitz-, Rede- und Stimmrecht bekommen.<sup>28</sup> Das Stimmrecht wurde von der Basisdemokratischen Fraktion jedoch abgelehnt. Man sah weder sich selbst als legitimiert an noch die Stadtverordneten, die in einer gefälschten Kommunalwahl im Mai 1989 ihre Mandate erhalten hätten.<sup>29</sup>

Die Fraktion konstituierte sich am 18. Januar 1990. Mit der Einrichtung der Basisdemokratischen Fraktion änderte sich auch der Arbeitsstil der Stadtverordnetenversammlung. Sie tagte nun mindestens alle 14 Tage. Auch die übrigen Parteien bildeten Fraktionen, die zu regelmäßigen Fraktionssitzungen zusammenkamen. Für viele der Abgeordneten war das eine völlig neue Arbeitsweise. Ein wirkliches Kontrollinstrument erhielt die Basisdemokratische Fraktion mit der Einrichtung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, dessen Bildung am 1. Februar beschlossen wurde. Dieser Ausschuß prüfte alle finanzpolitischen Entscheidungen, die über die angebrochene Legislaturperiode hinaus reichten. Berghofer brauchte fortan das Einverständnis dieses Ausschusses, um weiterreichende Entscheidungen treffen zu können. Dennoch setzte sich der Oberbürgermeister über dieses Gremium hinweg und beschäftigte es mit allerhand kleineren Projekten, um ihm den Blick auf die Gesamtzusammenhänge zu verstellen. Ein gravierendes Beispiel für Berghofers Kompetenzüberschreitungen war die Aufnahme eines Kredits in Höhe von 225 Millionen Mark bei der Österreichischen Landesbank, der vom Wirtschafts- und Finanzausschuß nicht genehmigt worden war.<sup>30</sup>

Mit dem Wahlkampf kam es zu einer deutlichen Ausdifferenzierung innerhalb der Bürgerbewegungen. Eine Zerreißprobe für die Basisdemokratische Fraktion stellten die Eintritte von Arnold Vaatz, Herbert Wagner und Frank Neubert in die CDU am 21. Februar 1990 dar. Der Streit entzündete sich an der Tatsache, daß die drei in eine ehemalige Blockpartei eingetreten waren, die mit einer eigenen Fraktion der Stadtverordnetenversammlung angehörte und sie damit quasi eine Doppelmitgliedschaft inne hatten. Außerdem empfanden gerade die Mitglieder grüner Organisationen den Beitritt als einen Vertrauensbruch.<sup>31</sup> Arnold Vaatz trat aus der Fraktion aus. Wagner und Neubert wurden nach einem Mißtrauensvotum geduldet, der Vorstand der Fraktion jedoch umgebildet. Von Klaus-Dieter Scholz aus der Basisdemokratischen Fraktion kam die Initiative, eine Freie Wählergemeinschaft nach dem Vorbild von Baden-Württemberg zu gründen, der sich einige der parteilosen Mitglieder der Gruppe der 20 anschlossen. Das Ergebnis der Kommunalwahlen stand deutlich im Zeichen der Volkskammerwahlen, bei der die Allianz für Deutschland einen klaren Sieg errungen hatte. Die CDU, die mit Herbert Wagner als Spitzenkandidaten angetreten war, erhielt in der neuen Stadtverordnetenversammlung 51 Sitze, die PDS 20, die SPD 13, die DSU 11, das Bündnis 90 zehn und die Freie Wählervereinigung sechs Sitze. Die übrigen neun Sitze verteilten sich auf Splitterparteien. Ihrem ursprünglichen Auftrag entsprechend löste sich die Gruppe der 20 am 9. Mai auf. Sie hatte den Weg für demokratische Strukturen geebnet. Am 23. Mai konstituierte sich die neue Stadtverordnetenversammlung und wählte Herbert Wagner zum Oberbürgermeister. Am 25. Mai bildete sich eine große Koalition aus "Bündnis 90/Grüne Partei", der Demokratischen Union, zu der neben der CDU der Demo-

---

<sup>28</sup> Der Entwurf des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zur Bildung der Fraktion befindet sich im Privatbestand Wagner.

<sup>29</sup> Aufzeichnungen im Privatbestand Siegemund.

<sup>30</sup> Rechenschaftsbericht des Wirtschafts- und Finanzausschusses vor der Stadtverordnetenversammlung im Privatbestand Scholz.

<sup>31</sup> Vgl. den Schriftwechsel zwischen Vaatz und Jacobi und eine nicht veröffentlichte Presseerklärung der Gruppe zu den Übertritten im Privatbestand Förtsch-Ulbricht.

kratische Aufbruch und die Deutsche Forumpartei zählten, der DSU, den Liberalen, der Freien Wählerversammlung und der SPD.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Koalitionsvereinbarung im Privatbestand Wagner.

## Die Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik

**Bernd Schürmann**

### ***Estlands Beitritt zur Europäischen Union – Elitenprojekt ohne Rückhalt in der Bevölkerung?***

#### *Estlands Integration in die Europäische Union*

Die Erweiterung der Europäischen Union ist eine der zentralen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, die sich aus dem Ende des Ost-West-Konflikts ergeben haben und die politische Agenda Europas in den 1990er Jahren bestimmen.

Auch in den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen genießt die Annäherung an die politischen Organisationen des westlichen Europa, insbesondere die Europäische Union und die NATO, seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit im Sommer 1991 außenpolitische Priorität.<sup>1</sup> Der Wunsch, möglichst schnell und verbindlich in den Prozeß der europäischen Integration einbezogen zu werden, hat seine Ursprünge bereits in der Unabhängigkeitsbewegung in der Zeit zwischen 1986 und 1991. Es lassen sich im wesentlichen drei Motive für die Westorientierung der baltischen Staaten unterscheiden.<sup>2</sup> In der Unabhängigkeitsbewegung und in der Zeit kurz nach dem Ende der Sowjetunion wurde die Entscheidung, sich dem Westen anzunähern, vorrangig mit historischen und kulturellen Argumenten begründet. Dabei spielte nicht nur wie in den meisten anderen Staaten Ostmitteleuropas die Losung von der "Rückkehr nach Europa" eine Rolle, sondern es wurde auch auf die moralische Verantwortung des Westens angesichts der stillschweigenden Duldung der Okkupation durch die UdSSR hingewiesen.

In der Phase radikaler wirtschaftlicher Reformen in Estland zwischen 1992 und etwa 1996 dominierten wirtschaftliche Fragen den Dialog mit der EU. Mit dem Handels- und Kooperationsabkommen, dem Freihandelsabkommen und darauf aufbauend der Assoziierung im Europa-Abkommen wurden die Grundlagen der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen gelegt. Auch in Estland waren die Suche nach attraktiven Märkten, die erhöhte Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen und die Möglichkeit, durch den Verweis auf die EU den Reformdruck aufrechtzuerhalten, wichtige Argumente.

Seit 1996 rückten die sicherheitspolitischen Aspekte einer EU-Mitgliedschaft verstärkt in das Blickfeld der estnischen Politik. Einerseits erscheint die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in der NATO seit dem Gipfeltreffen von Madrid im Juli 1997 zunehmend entfernt. Andererseits ist Estland seit März 1998 der erste Staat auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, der konkret mit der EU die Bedingungen einer Mitgliedschaft erörtert.

Obwohl Estland auf dem Wege in die EU somit in den letzten Jahren bereits ein gutes Stück vorgekommen ist, nahm die Zustimmung in der Öffentlichkeit stetig ab und erreichte Anfang 1999 den tiefsten Wert aller Staaten Ostmitteleuropas. Daraus läßt sich die Frage ableiten, ob es sich hierbei vorrangig um ein Vermittlungs- oder Informationsproblem handelt oder ob an dieser Stelle eine tiefe Diskrepanz zwischen den politischen Eliten des Landes und der Bevölkerung

---

<sup>1</sup> Vgl. Sven Arnsward, *The Politics of Integrating the Baltic States into the EU – Phases and Instruments*, in: *The European Union and the Baltic States. Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, hrsg. von ders. und Matthias Jopp, Bonn/Helsinki 1998, S.19-99.

<sup>2</sup> Vgl. Hildegard Bedarff und Bernd Schürmann, *NATO und EU aus der Perspektive Ostmitteleuropas. Meinungsbilder der Eliten in Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Lettland*, Münster 1998, S. 94.

deutlich wird. Die Parlamentswahlen im März 1999 boten durch eine große Zahl an Meinungsumfragen, Partei- und Wahlprogrammen und eine verstärkte politische Berichterstattung die Möglichkeit, einen komprimierten Einblick in die estnische Haltung zur Europäischen Union zu gewinnen.

### *Die Organisation der Beitrittsverhandlungen*

Die Verhandlungen, die am 30. März 1998 aufgenommen wurden, wurden auf estnischer Seite von einer etwa 50 Personen umfassenden Regierungsdelegation geführt. Im bisherigen Verhandlungsverlauf hat sich ein deutliches politisches Übergewicht des Außenministeriums herauskristallisiert. Auffällig ist vor allem der geringe Einfluß vieler Fachministerien, da die Übernahme des überaus komplexen Besitzstandes der EU und die Vorbereitung der estnischen Verhandlungspositionen erhebliche Kapazitäten binden, die in vielen Ressorts nicht immer vorhanden sind. Da die Aufgabe des Außenministeriums nicht zuletzt darin besteht, einen möglichst zügigen und reibungslosen Verhandlungsverlauf sicherzustellen, sind Widersprüche zwischen der Herstellung der estnischen Beitrittsfähigkeit und innenpolitischen Erfordernissen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet nicht immer auszuschließen. Sie werden durch die derzeitige Verhandlungskonstellation unter Umständen verdeckt und ihre Lösung auf die Zeit nach dem Beitritt vertagt.

### *Zusammensetzung und Rolle der estnischen Eliten im Integrationsprozeß*

Die Bedeutung der Integration in die Europäische Union für die estnische Politik und die geringe Zustimmung in der Bevölkerung lassen vermuten, daß es sich hier um ein ausgesprochenes Elitenprojekt handelt. Dieser Eindruck wird durch eine Betrachtung des estnischen Parteiensystems unterstützt. Zwischen den maßgeblichen politischen Parteien herrschte bislang ein weitreichender Konsens in maßgeblichen politischen Fragen.<sup>3</sup> Das Ziel der Westintegration des Landes in Form eines schnellstmöglichen Beitritts zur Europäischen Union und – soweit möglich – zur NATO wird im Grundsatz nicht in Frage gestellt.<sup>4</sup> Es herrscht eine weitreichende Einigkeit, das Thema in der Öffentlichkeit nicht kontrovers zu diskutieren. Zuletzt versuchte der Vorsitzende der oppositionellen Zentrumspartei, eine dauerhaftere Diskussion über das Thema anzustoßen. Sein Hinweis, daß auch innerhalb der jetzigen Regierungsparteien die Euroskepsis wachse, da es zunehmend fraglich erscheine, ob Estland sein äußerst liberales Wirtschaftsmodell innerhalb der EU werde aufrechterhalten könne, hatte jedoch zumindest nach außen keine nachhaltige Wirkung.<sup>5</sup>

Darüber hinaus muß an dieser Stelle auch in Rechnung gestellt werden, daß das außenpolitische Profil der meisten Parteien insgesamt nicht sonderlich ausgeprägt ist. Dies belegt die Untersuchung der Parteiprogramme und Wahlplattformen für die Parlamentswahlen vom 7. März 1999. Die schwache außenpolitische Kompetenz vieler Parteien war im Zusammenspiel mit der vermuteten Diskrepanz zwischen politischer Priorität und öffentlicher Meinung eine wesentliche Ursache dafür, daß außenpolitische Fragen bei der Parlamentswahl im März 1999 keine herausragende Rolle spielte.

*Ein weiterer Aspekt ist ein weitverbreitetes Desinteresse vieler Menschen an der Außenpolitik.*

---

<sup>3</sup> Nur Splitterparteien lehnen den EU-Beitritt ab. Vgl. z.B. Tiit Toomsalu, Tööpartei ei taha Euroopa Liitu, in: Sõnumileht, 26. Januar 1999, S. 8.

<sup>4</sup> Vgl. Übersicht über die Europaprogrammatik der Parteien in Äripäev, 10. Februar 1999, S. 30.

<sup>5</sup> Vgl. Edgar Savisaar, Skepsis Euroopa Liidu suhtes levib, in: Eesti Postimees, 16. Januar 1999, S. 7.

Dieser Politikbereich wird in der Regel von der Beschäftigung mit den vielfältigen inneren Problemen, die sich aus dem Reformprozeß auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet ergeben, überdeckt und aus der aktuellen Diskussion verdrängt. In bezug auf die Europäische Union wird dies besonders deutlich. Die in den jetzigen Mitgliedstaaten der EU bekannten Schwierigkeiten, für den Prozeß der europäischen Integration in der Bevölkerung breite Unterstützung zu mobilisieren oder ihn auch nur verständlich zu erklären, sind auch in Estland verbreitet. Dazu kommt die Vorstellung, die Diskussion besitze aufgrund des frühestens im Jahr 2003 zu erwartenden Beitritts derzeit keine tagespolitische Aktualität, auch wenn über die Modalitäten bereits konkret verhandelt wird. Dies beeinflusst die Berichterstattung in den Medien. Vor allem Ereignisse, die verbreitete Vorstellungen von einem detailversessenen und bevormundenden bürokratischen Apparat der EU zu bestätigen scheinen und Analogien zu den Erfahrungen mit sowjetischen Planbehörden in Moskau aufwerfen, finden erhebliche Resonanz. Stärker als in anderen europäischen Staaten werden Ereignisse oder Entwicklungen in der EU aus einer auf das eigene Land bezogenen Perspektive beschrieben und auf die direkte Relevanz für die estnische Innenpolitik hin überprüft. Ein Beispiel ist der Rücktritt der Europäischen Kommission im März dieses Jahres. Anstelle der Demission des Kommissionspräsidenten Santer diskutierte die estnische Presse ausführlich die am selben Tag festgestellte Unvereinbarkeit der Fettgehaltsstufen estnischer Milch mit europäischen Regelungen, die Fragen nach einer EU-bedingten Erhöhung der Milchpreise aufwarf.<sup>6</sup>

### *Integration und Öffentlichkeit in Estland*

In Umfragen über die Europäische Union zeigt sich die Bevölkerung in Estland unentschieden bis ablehnend. Die Zustimmungsquote erreichte Ende 1998/Anfang 1999 mit 27% einen europaweiten Tiefpunkt.<sup>7</sup> Auch andere Institute, deren Fragen anders formuliert waren, erzielten keine Werte oberhalb von 35%.<sup>8</sup> Als Ursache gilt allgemein eine gewisse Enttäuschung über die EU, aber auch Sorgen um die Eigenständigkeit des Landes innerhalb der europäischen Entscheidungsprozesse. Ein sehr großer Anteil der Befragten zeigt sich unentschieden oder ist nicht in der Lage, sich zu diesem Thema zu äußern.

Ein zügiger Beitritt zur EU wird vor allem von jüngeren Menschen mit Hochschulabschluß und überdurchschnittlichen Einkommen begrüßt. In der Gruppe "Studenten und Öffentlicher Dienst" ermittelte das EMOR-Institut z.B. eine Zustimmung von 72% bei nur 32% unter allen Befragten.<sup>9</sup> Darüber hinaus ist der Zuspruch in der Hauptstadt Tallinn und der umgebenden Region, die den überwiegenden Teil der ausländischen Direktinvestitionen anziehen und als Motor des estnischen Wirtschaftswachstums bezeichnet werden können, überdurchschnittlich. Die mittlere Altersgruppe, schlechter ausgebildete Bevölkerungsteile und die Landbewohner lehnen den EU-Beitritt am ehesten ab.<sup>10</sup>

Aufmerksamkeit erregte auch der Umstand, daß die russischsprachige Bevölkerung Estlands einen Beitritt stärker unterstützt als die ethnischen Esten. Bei o.a. Untersuchung mit nur 27% Zustimmung insgesamt lag der Wert unter den nichtestnischen Befragten bei immerhin 37%.<sup>11</sup> Einerseits spielen bei dieser Bevölkerungsgruppe Bedenken, die nationale Eigenständigkeit

---

<sup>6</sup> Kristiina Tamberg, Euroopa Liit võtab Eestilt poepiima, in: Eesti Päevaleht, 18. März 1999, S. 1.

<sup>7</sup> Saarpoll, Eesti Poliitikamaastik Euroopa Liit, Tallinn 1998, S. 4.

<sup>8</sup> Jaanus Putting, Suhtumine euroliitu on Eestis patiseisus, in: Postimees, 15. Januar 1999, S. 3.

<sup>9</sup> Mait Talts, NATO ja EL soosing Eestis, in: Postimees, 20. Januar 1998, S. 7.

<sup>10</sup> Angaben des Soziologen Andrus Saar gegenüber dem Verf.

<sup>11</sup> Saarpoll 1998.

Estlands sei in der EU gefährdet, eine geringere Rolle. Andererseits erhoffen sich besonders die russischsprachigen Bewohner von der EU eine Verbesserung ihrer persönlichen Situation. Dies betrifft sowohl humanitäre Fragen wie das Staatsangehörigkeits-, das Sprachenrecht oder die Reisemöglichkeiten wie auch die wirtschaftliche Entwicklung. Vor 1991 waren Zuwanderer aus der UdSSR v.a. in Großbetrieben der Schwerindustrie beschäftigt, die nun besonders stark vom Strukturwandel betroffen sind. Auch der Unterschied zwischen Stadt und Land ist teilweise damit zu erklären, daß Nichtesten vorwiegend in den Städten leben, während die Esten den größten Teil der Landbevölkerung und damit der auch in Estland überwiegend europaskeptischen Landwirte stellen.

Der politischen Elite Estlands wird es allerdings kaum möglich sein, die ablehnende Haltung weiter Teile der Bevölkerung aus Gründen einer als übergeordnet empfundenen *raison d'état* außer acht zu lassen. Dabei spielen nicht einmal demokratische Grundüberzeugungen der politischen Entscheidungsträger oder auch nur wahltaktische Überlegungen eine Rolle. Vielmehr wird von allen maßgeblichen Parteien und Politikern die Ansicht vertreten, daß über den Beitritt zur Europäischen Union eine Volksabstimmung abzuhalten sei.<sup>12</sup> Vorbild sind dabei die Referenden der nordischen Staaten Ende 1994. Die Verfassung schreibt eine Volksbefragung zwar nicht zwingend vor. Die Parteien haben sich allerdings auf ein Referendum festgelegt, das konsultativen Charakter hätte. Dahinter steht das Ziel, die Legitimität der Vereinbarungen mit der EU gegenüber der eigenen Bevölkerung zu erhöhen. Zum anderen erhöht diese zusätzliche Beitrittschürde unter Umständen den Verhandlungsspielraum gegenüber der Kommission.

#### *Der Beitritt zur Europäischen Union – ein Elitenprojekt?*

Die Heranführung Estlands an die Europäische Union mit dem Ziel einer möglichst raschen Mitgliedschaft kann zum jetzigen Zeitpunkt als Projekt der estnischen Eliten bezeichnet werden. Eine mögliche Mitgliedschaft in der EU findet derzeit nur geringe Zustimmung in der estnischen Bevölkerung. Darüber hinaus sind auch das Interesse und der Informationsstand der Öffentlichkeit zu europapolitischen Fragen momentan nur relativ schwach entwickelt.

Allerdings spricht einiges dafür, daß sich diese Situation bis zu einem möglichen Beitritt zwischen 2003 und 2005 verändern wird. So macht die Festlegung auf ein Referendum über die Mitgliedschaft eine breiter angelegte öffentliche Diskussion über die Auswirkungen der Integration wahrscheinlich. Sobald der Beitritt tagesaktuell wird, ist mit einem erheblich gesteigerten Interesse in der Bevölkerung an der EU zu rechnen. Der hohe Anteil Unentschlossener läßt vermuten, daß die Menschen letztlich nicht so skeptisch sind, wie es die Zahlen auf den ersten Blick vermuten lassen. Sie wollen allerdings wissen, worum es geht und nicht vor womöglich vollendete Tatsachen gestellt werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. Übersicht in Järva Teataja, 25. Februar 1999, S. 6.

## **Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

Jung Han Bae, Ludwig-Maximilians-Universität München, e-mail: mirahan@bigfoot.com

Géraldine Bertrand, Institut d'Etudes Politiques, Paris, e-mail: geraldinebertrand@web.de

Christian Boulanger, Freie Universität Berlin, e-mail: boulang@zedat.fu-berlin.de

Jana Bürgers, Fachgruppe Geschichte, Universität Konstanz,  
e-mail: Jana.Buergers@uni-konstanz.de

Rita Dittrich, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld,  
e-mail: rita.dittrich@uni-bielefeld.de

Claudia Eicher, Institut für Politikwissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg,  
e-mail: Ceicher\_2000 @yahoo.de

Gesine Fuchs, Institut für Politische Wissenschaft, Hannover, e-mail:  
gesine.fuchs@mbox.ipw.uni-hannover.de

Eva-Maria Hinterhuber, Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/O.)/Freie Universität Berlin, e-mail: ehinterh @aol.com

Wilfried Jilge, Graduiertenkolleg "Das neue Europe", Humboldt-Universität zu Berlin,  
e-mail: stoehr.jilge@t-online.de

Margarete Klein, Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig-Maximilians Universität München,  
e-mail: MargaKlein@aol.com

Natalie Kuchinka-Lancava, Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig-Maximilians Universität München, e-mail: bakuri.lancava@physik.uni-regensburg.de

Astrid Lorenz, Graduiertenkolleg "Das neue Europa", Humboldt-Universität zu Berlin,  
e-mail: Astrid.Lorenz@ sowi.hu-berlin.de

Tetyana Lutsyk, Europa-Kolleg Hamburg, e-mail: Tetyana.Lutsyk@unibw-hamburg.de

Christin Antje Müller, Freie Universität Berlin, e-mail: elser-mueller@elser-mueller.demon.nl

Franz Preißler, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim, e-mail: franz.preissler@mzes.uni-mannheim.de

Christian Schaich, Humboldt-Universität zu Berlin,  
e-mail: christian=schaich@rewi.hu-berlin.de

Harald Christian Scheu, Institut für Völkerrecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Karlsuniversität Prag, e-mail: Scheu@ius.prf.cuni.cz

Monika Schulze, Institut für Länderkunde, Leipzig, e-mail: M\_Schulze@ifl.uni-leipzig.de

Bernd Schürmann, Graduiertenkolleg "Das neue Europe", Humboldt-Universität zu Berlin,  
e-mail: bschuerm@ zedat.fu-berlin.de

Karin Urich, Hannah-Arendt-Institut an der TU Dresden